Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften

auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Erich Hornung

aus Bielefeld.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1906.

Meinen Eltern

in Dankbarkeit gewidmet!

Inhaltsverzeichnis.

		Seite
	Literaturverzeichnis	VII
	I. Einleitung	1
§ 1.	Die Verordnungen im allgemeinen	1
§ 2.	Die Rechtsverordnungen	2
§ 3.	Die Verwaltungsverordnungen	4
§ 4.	Die Verwaltungsvorschriften	11
§ 5.	Die Entstehung des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung	12
	II. Die Rechte des Bundesrates nach Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung	14
	A. Die Theorie Arndts und ihre Beurteilung	14
§ 6.	Überblick über die Theorie Arndts	14
§ 7.	Verordnungen auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens	17
§ 8.	Verordnungen auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens	24
§ 9.	Verordnungen auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens	38
§ 10.	Verordnungen auf dem Gebiete des Militärwesens	43
§ 11.	Verordnungen auf dem Gebiete des Seewesens	45
§ 12.	Die Verwaltungsvorschriften des preußischen Rechtes als Maßstab für die des Reiches	51
§ 13.	Die Verwaltungsvorschriften als „von“ der Verwaltung erlassene Vorschriften	55
	B. Die Hauptanhänger der Arndtschen Theorie	58
§ 14.	Die Stellungnahme von Thudichum, Bock, Dreyer, Riedel, Koch, Georg Meyer, Kirchenheim, Jagemann und Westerkamp	58
	C. Die Hauptgegner der Arndtschen Theorie	61
§ 15.	Die Theorie Labands	61
	a) Überblick über Labands Theorie	61
	b) Verordnungen auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens	64
	c) Verordnungen auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens	67
	d) Verordnungen auf dem Gebiete des Militär-, des See- und des Eisenbahnwesens	70

§ 16. Die Theorie Seydels 72
§ 17. Die Theorie Hänels 77
§ 18. Die Stellungnahme von Loening, Otto Mayer, Anschütz, Prestele und Kliemke 82
D. Wirkung und Umfang des bundesratlichen Verordnungsrechtes 86
§ 19. Die Wirkung der gemäß Art. 7 Ziff. 2 ergehenden Verwaltungsvorschriften 86
§ 20. Die das Recht des Bundesrates einschränkenden Bestimmungen des Art. 7 Ziff. 2 90
§ 21. Die Publikation der gemäß Art. 7 Ziff. 2 aufgestellten Verwaltungsvorschriften 94
III. Schluß 97
§ 22. Die Konsequenzen der Arndtschen Theorie und die Praxis und Rechtsstellung des Bundesrates 97
§ 23. Ergebnisse 101

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht. Tübingen und Leipzig 1901.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1902. 2. Aufl.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs auf der Grundlage des preußischen und unter Berücksichtigung des fremdländischen Verordnungsrechts. Berlin und Leipzig 1884.

Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.

Arndt, Steht dem Bundesrate des Deutschen Reiches ein selbständiges Verordnungsrecht zu? In Hirth und Seydel: Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1885 S. 701 ff. München und Leipzig 1885.

Arndt, Bemerkungen über das preußische Verordnungsrecht, insbesondere in seiner Einwirkung auf das Staatsrecht des Deutschen Reichs. In Hirth und Seydel: Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1886 S. 311 ff.

Arndt, Ein-, Durch- und Ausfuhrverbote und deren rechtliche Natur. In Hirth und Seydel: Annalen des Deutschen Reichs S. 181 ff. 1895.

Arndt, Über deutsches und preußisches Verordnungsrecht. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 15. Tübingen und Leipzig 1900.

Bock, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Stuttgart 1902.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Freiburg i. B. 1888.

Bornhak, Artikel: Instruktion. Im Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1. Freiburg i. B. 1890.

Bornhak, Artikel: Verordnung. Ebenda Bd. 2.

Delbrück, Der Art. 40 der Reichsverfassung. Berlin 1881.

Dreyer, Das deutsche Reichszivilrecht. Leipzig 1876.

Hänel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte. Bd. 2. Leipzig 1888.

Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat. Bonn 1902.

Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. 2. Aufl. Freiburg i. B. 1887.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Freiburg i. B. 1892.

Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.

Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrats. Berlin 1894.

Klöppel, Reichszuständigkeit und Verordnungsgewalt. In den Preuß. Jahrbüchern Bd. 52 S. 174 ff. Berlin 1883.

Koch, Der deutsche Bundesrat des geltenden Rechtes und die früheren deutschen Verfassungsentwürfe. Berlin 1897.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1—4. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde. Berlin 1871.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1 und 2. Leipzig 1895 und 1896.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Leipzig 1899.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. Leipzig 1893.

Meyer, Georg, Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltes. In Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht Bd. 8 S. 26. Wien 1881.

Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. 2 S. 404 ff. Tübingen 1862.

Prestele, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches. Dissert. München 1882.

Rehm, Allgemeine Staatslehre. Freiburg i. B. 1899.

Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. 4. 1871. Nördlingen 1871.

Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Leipzig 1877.

Schulze, H., Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Leipzig 1881.

Schulze, H., Das preußische Staatsrecht auf der Grundlage des deutschen Staatsrechtes. Leipzig 1877.

Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

Seydel, Bayrisches Staatsrecht. Bd. 2. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1896.

Seydel, Die Landesverordnungen zum Vollzuge von Reichsgesetzen. In Hirth und Seydel: Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1874 S. 1143 ff.

Seydel, Das Reichsverordnungsrecht. In Hirth und Seydel: Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1876 S. 11 ff.

Seydel, Der deutsche Bundesrat. In Holtzendorff und Brentano: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft (Neue Folge) Bd. 3 S. 283 ff. Leipzig 1879.

Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. Freiburg i. B. und Leipzig 1894.

Thudichum, Die Verfassung des Deutschen Reichs. In Holtzendorff: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs Jahrg. 1. Leipzig 1871.

Westerkamp, Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.

Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Göttingen 1867.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1895.

Zorn, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht. In Hirth und Seydel: Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1885 S. 301 ff. München und Leipzig 1885.

I. Einleitung.

§ 1.

Die Verordnungen im allgemeinen.[1])

Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung ist dem älteren Staatsrecht fremd. Erst seit Beginn der konstitutionellen Ära, seit dem Aufkommen der konstitutionellen Staatsform hat diese Begriffsabgrenzung Bedeutung erlangt.

Der neuere Sprachgebrauch der Wissenschaft pflegt mit dem Begriff „Verordnung" meistens alle allgemeinen Willensakte und Anordnungen zu bezeichnen, welche vom Oberhaupte eines Staates oder von einer dazu befugten Behörde erlassen werden, und zwar ohne Mitwirkung der Volksvertretungen.

Vom Gesetz unterscheidet sich demnach im konstitutionellen Staate die Verordnung dadurch, daß bei der Festsetzung ihres Inhalts das Parlament nicht in Wirksamkeit tritt, von der Verfügung dadurch, daß sie sich nicht auf einen einzelnen, genau bestimmten Fall, sondern auf alle Fälle bezieht, für welche ihre allgemeinen Bestimmungen anwendbar sind.

---

[1]) vgl. Bornhak, Preußisches Staatsrecht I S. 435; Art. „Verordnung" in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 2; Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 119 Nr. 8; Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 124 ff.; G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 7, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 515; Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien usw. S. 15/16; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches II, 78 ff. und die dort angeführte Literatur; Rehm, Allgem. Staatslehre S. 296 f.; Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 104 ff.

Die Verordnungen hat man nun wieder in zwei Gruppen zu scheiden gesucht, indem man sie in Rechtsverordnungen und in Verwaltungsverordnungen einteilte, eine Scheidung, welche sich zwar schnell in der Theorie, nicht aber in der Praxis eingebürgert hat.

§ 2.

Die Rechtsverordnungen.[1])

Unter dem Ausdruck „Rechtsverordnungen" faßt man alle diejenigen Verordnungen zusammen, welche mit ihrem Inhalt direkte und unmittelbare Verbindlichkeiten bei den Untertanen hervorrufen. Es sind von der Staatsgewalt erlassene die Allgemeinheit bindende Rechtsvorschriften, die sich, losgelöst von der für die Abfassung eines Gesetzes erforderlichen Form, in ihren Normen mit Geboten und Verboten an die Staatsbürger richten, in deren aktuellen Rechtszustand eingreifen und deren Besitzstand an Freiheit und Eigentum untereinander oder dem Staate gegenüber abgrenzen. Ihrem Inhalt nach sind die Rechtsverordnungen also den Gesetzen gleichartig, legis vicem habent, sie sind gesetzvertretende Verordnungen, doch unterscheiden sie sich von den Gesetzen durch die Form ihres Zustandekommens.

Da sich die Rechtsverordnungen[2]) mit ihren Vorschriften unmittelbar an die Allgemeinheit der Untertanen wenden, da sie, was ihren Inhalt anlangt, nichts anderes als Gesetze sind, so ergibt sich daraus der Schluß, daß die Anordnung ihres Erlasses auch nur von dem gesetzgebenden Organe auszugehen vermag. Nur durch die ausdrückliche Ermächtigung und den Willen des Gesetzgebers können Rechtsverordnungen ergehen.

---

[1]) G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht S. 7, Staatsrecht S. 515; Rehm, Allgem. Staatslehre S. 296 f.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht S. 530; Anschütz, Gegenw. Theorien S. 14, 19, 56; Stengel, Staatsrecht des Königreichs Preußen S. 173.

[2]) Anschütz, Gegenw. Theorien S. 14, 15, 19; Arndt, Staatsrecht S. 200; Loening, Verwaltungsrecht S. 230; G. Meyer, Verwaltungsrecht S. 7, Staatsrecht S. 515, 540 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. 2 S. 327 ff.

Die gesetzgebenden Faktoren werden in jedem einzelnen Falle festsetzen, wann und wo ein Gegenstand im Verordnungswege geregelt werden soll, und werden ferner, falls nicht durch Gesetz oder Verfassung einem bestimmten Organe ein für allemal diese Befugnis übertragen ist, auch in der Regel die Behörde bestimmen, welche für den Erlaß zu sorgen hat. Trifft beides jedoch nicht zu, so wird man annehmen müssen, daß in diesem Falle dasjenige Organ zur Durchführung des gesetzgeberischen Willens befugt ist, welches bei gleicher Gelegenheit mit dieser Aufgabe betraut wurde oder andernfalls in dem betr. Gemeinwesen seiner allgemeinen Stellung nach die Vermutung der Zuständigkeit für sich hat, falls überhaupt ohne nachträgliche genaue Festsetzung des Gesetzgebers eine Rechtsverordnung gültig erlassen werden soll.

Die verbindliche Kraft der rechtssatzschaffenden Verordnungen reicht naturgemäß nur so weit, als die erteilte Ermächtigung geht, und vor allem kann eine Rechtsverordnung nie gegen ein bestehendes Gesetz gerichtet sein oder ein solches abändern, ohne daß dieses dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers entspräche.

Die Gegenstände, auf welche sich die Rechtsverordnungen erstrecken, gliedern sich natürlich den verschiedenartigsten Materien an, welche durch Gesetze geregelt werden. Je nach dem Willen des Gesetzgebers werden sie teils Bestimmungen schon bestehender Gesetze ergänzen, abändern oder Ausnahmen dazu aufstellen, teils auch durch gesetzliche Bestimmungen noch nicht festgesetzte Maßnahmen neu einführen und sich teils, da die Gesetze sich vielfach nur auf allgemein lautende Grundsätze beschränken, mit der Detaillierung, Entwicklung und näheren Ausführung dieser Vorschriften beschäftigen.

Zur Aufstellung und zum Erlaß der Rechtsverordnungen können von den gesetzgebenden Faktoren je nach der Zweckmäßigkeit und dem Inhalt und der Tragweite der zu erlassenden Vorschriften entsprechend außer dem Staatsoberhaupte alle Staats- und Gemeindebehörden berufen werden. Meist wird sich die Berufung dem Wirkungskreise der einzelnen Behörden anzupassen suchen, und so wird die Auswahl bald zwischen

Ministerien und einzelnen Ministern, bald zwischen Provinzialbehörden und zwischen anderen Organen schwanken. Speziell für die Verordnungen des Deutschen Reiches würde hier in Betracht kommen der Kaiser allein oder im Verein mit dem Bundesrate, ferner der Bundesrat allein, der Reichskanzler, die einzelnen Reichsbehörden und weiterhin die verschiedenen Landesregierungen.

Da die Rechtsverordnungen mit ihren Vorschriften die rechtlichen Verhältnisse der Untertanen berühren und in bezug auf ihren Inhalt den Gesetzen gleichstehen, so werden sie sich bezüglich ihrer Verkündigung auch nach den Gesetzen richten müssen. Da sie zur Kenntnis der Allgemeinheit gelangen sollen, wird in der Regel die Form der Publikation angewandt, welche für die Gesetze des betr. Gemeinwesens vorgeschrieben ist. Für die Reichsverordnungen würde, ohne daß hierfür eine feste Bestimmung getroffen wäre, die Veröffentlichung im Reichsgesetzblatte und für die Einzelstaaten in deren Gesetzessammlungen erfolgen.[1]) Die Ministerien würden gegebenenfalls ihre Ministerialblätter, die Provinzial- und die Gemeindebehörden die von ihnen zu amtlichen Veröffentlichungen benutzten Blätter zur Kundgabe ihrer Verordnungen heranziehen. In gewisser Beziehung ist also die Art der Publikation in das Belieben der die Rechtsverordnung erlassenden Behörde gestellt. In vielen Fällen wird dagegen der Gesetzgeber, welcher den Auftrag zum Erlaß einer Verordnung erteilt, auch zugleich angeben, wo deren Publikation zu erfolgen hat.

§ 3.

Die Verwaltungsverordnungen.[2])

Der Bau des deutschen Verwaltungswesens ruht auf dem Verhältnisse der Über- und Unterordnung, einem Verhältnisse,

---

[1]) Seydel, Bayrisches Staatsrecht II S. 345; Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 76 und die dort angeführte Literatur.

[2]) Anschütz, Gegenw. Theorien S. 14, 17, 73; Arndt, Staatsrecht § 27, Das selbständige Verordnungsrecht S. 247 ff.; Bornhak, Artikel „In-

welches jeder höherstehenden Behörde das Recht verleiht, von allen ihrer Amtsgewalt unterworfenen Organen Befolgung ihrer in dienstlichen Sachen erteilten Befehle beanspruchen zu können. Solche Weisungen pflegt man in der Wissenschaft vielfach mit dem Namen „Verwaltungsverordnungen“ zu bezeichnen. Es werden darunter verstanden alle allgemeinen Instruktionen, dienstlichen Verhaltungsmaßregeln und Dienstbefehle, welche eine Oberbehörde kraft ihrer übergeordneten und gebietenden Stellung im Verwaltungskörper für eine individuell nicht bestimmte Anzahl Fälle den ihr untergebenen und zur Folgeleistung verpflichteten Behörden im Rahmen ihrer Amtsgewalt erteilt. Niemals können diese Vorschriften unmittelbar in die Rechtsverhältnisse und den Rechtszustand der Untertanen eingreifen und deren Freiheit beschränken, sie können ihre Wirkung nur innerhalb des Verwaltungsorganismus ausüben. Denn sie sind res interna der Verwaltung. Ihre Normen sind keine allgemeinen Rechtsnormen. Sie bilden einen Ausfluß der vollziehenden, nicht der gesetzgebenden Gewalt. Sie enthalten und erzeugen keine neuen Rechtssätze, sondern sie machen nur von bereits bestehenden Rechten und Pflichten Gebrauch.

Da die Verwaltungsverordnungen ihre Entstehung herleiten aus dem behördlichen Abhängigkeitsverhältnisse, aus dem Verhältnisse der Über- und Unterordnung, der Gehorsamspflicht und der Botmäßigkeit und sich unmittelbar nur an die in Frage kommenden Teile des Verwaltungsapparates, nicht an Dritte wenden, so geht daraus schon hervor, daß die Befugnis solche Vorschriften zu erlassen jeder Behörde bezüglich aller ihrer Autorität unterstellten Organe, ohne daß es einer gesetzlichen

---

struktion“ u. „Verordnung“ in Stengels Wörterbuch Bd. 1 u. 2; Hänel, Staatsrecht I S. 282 f.; Laband, Staatsrecht II S. 185/86, 193; O. Mayer, Verwaltungsrecht I S. 125/26 u. Anm.; G. Meyer, Verwaltungsrecht S. 7, 29, Staatsrecht S. 515, 540 in Grünhuts Zeitschrift Bd. 8 S. 26; Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht usw. S. 404 ff.; Jellinek, System der subjekt. S. 229 nebst Anm., Gesetz u. Verordnung S. 366 ff., 378 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht S. 529, Preußisches Staatsrecht S. 226/27; Seydel, Kommentar S. 137, Bayrisches Staatsrecht II S. 327 ff.; Stengel, Staatsrecht S. 172; Zachariae, Deutsches Reichs- und Bundesrecht II S. 174.

Ermächtigung bedürfte, zusteht, wofern sie sich nur innerhalb der Schranke ihres speziellen Verwaltungsgebietes hält. Jede obere Behörde muß das Recht besitzen, nach eigenem Ermessen den ihr unterstellten Organen im Bereich ihres Kompetenzgebietes und ohne gegen bestehende Gesetze zu verstoßen, allgemeine Befehle und Dienstanweisungen zu erteilen und muß mit der Macht ausgerüstet sein, von den ihr unterstellten Behörden Gehorsam und Pflichterfüllung im Dienste beanspruchen zu können, wenn anders der gesamte Verwaltungsmechanismus in regulärer Weise funktionieren soll. Aus dem Verhältnisse der Über- und Unterordnung, aus dem Recht und der Pflicht zum Gehorsam in dienstlichen Angelegenheiten folgt daher ganz von selbst, daß zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen keine spezielle Bevollmächtigung oder Delegation notwendig ist. „Die Ermächtigung hierzu ist in der Dienstgewalt von selbst enthalten.“ [1])

Das Geltungsgebiet der Verwaltungsverordnungen wird begrenzt durch den Zuständigkeitskreis der sie erlassenden Behörde. Nur die ihrer Hoheit unterworfenen Organe und Beamten werden direkt durch ihre Anordnungen gebunden und verpflichtet. Eine weitere Grenze finden diese Verordnungen naturgemäß in den bereits bestehenden Gesetzen. Diesen dürfen sie weder zuwiderhandeln noch können sie dieselben in gemeingültiger Weise ergänzen. Denn sie haben lediglich Bedeutung und Gültigkeit innerhalb des fraglichen Verwaltungsorganismus.

Die übergeordnete Behörde kann in ihren Verwaltungsverordnungen Anweisungen instruktioneller oder organisatorischer Art geben. Instruktioneller Natur sind sie, soweit sie den Unterbehörden anzeigen, wie sie bei bestimmten Gelegenheiten ihrer Amtsführung zu handeln haben. Es kann ihnen vorgeschrieben werden, in welcher Weise sie gewisse ihrer Zuständigkeit unterstellte Geschäfte und Handlungen auszuführen haben. Es können ihnen allgemeine Unterweisungen, Belehrungen und Erläuterungen gegeben werden, welche dazu bestimmt sind, ihnen bei ihrer Amtsführung als Wegweiser und Richtschnur

[1]) Laband, Staatsrecht II S. 185.

zu dienen, ihnen gewisse Anhaltspunkte für ihren Geschäftsgang zu geben und in ihre ganze amtliche Tätigkeit regelnd einzugreifen. Es kann ihnen weiter auch mitgeteilt werden, welche Auffassungen sie nach Wunsch und Meinung ihrer vorgesetzten Behörde der Auslegung gewisser für ihre Tätigkeit in Betracht kommender Gesetzesstellen zugrunde zu legen haben, natürlich nur soweit das Gesetz hierbei freie Hand gewährt. Wohl zu beachten ist aber, daß derartige Auslegungen und Erklärungen immer nur für die Geschäftssphäre des betr. Verwaltungsorganismus von Bedeutung sind, und daß nicht etwa auch die Allgemeinheit der Untertanen hierdurch gebunden wird.[2]) Denn Rechtswirkungen nach außen können solche Erklärungen, der Natur der Verwaltungsverordnungen entsprechend, nicht zeigen.

Die Oberbehörde erteilt ihren Untergebenen in den Verwaltungsverordnungen keine speziellen, für jede einzelne Amtshandlung, für den konkreten Fall bestimmten Befehle, sie gibt vielmehr nur allgemeine Weisungen, welche bei den in Betracht kommenden und zu vollziehenden Verwaltungsgeschäften beobachtet werden sollen. Die den eigentümlichen örtlichen Verhältnissen und anderen ähnlichen Umständen anzupassenden und jedesmal einem bestimmten Zwecke entsprechenden Anordnungen überläßt sie dagegen den Unterbehörden, welche die fraglichen, ihrer Zuständigkeit unterliegenden Einrichtungen, Maßregeln und Aufgaben in dienlicher Weise zu erledigen haben. So weist z. B. der Bundesrat in den „Vorschriften über die in Fundsachen usw. von Reichsbehörden und Reichsanstalten zu erlassenden Bekanntmachungen“[2]) diese Behörden und Anstalten an, die einen Fund anzeigenden Schriftstücke an der Amtsstelle oder einem anderen sonst für dergleichen Mitteilungen benutzten Platze mindestens sechs Wochen hindurch auszuhängen. Weitere Bekanntmachungen bleiben den Behörden vorbehalten. Die Frist zur Anmeldung von Rechten soll ferner mindestens sechs Wochen

---

[1]) Seydel, Bayrisches Staatsrecht II S. 327 f.

[2]) vgl. die Bekanntmachung betr. Ausführungsbestimmungen zu den §§ 980, 931, 983 des BGB.

betragen. Demnach ist es beispielsweise einer Reichseisenbahnbehörde überlassen, die angegebenen Mitteilungen außer in dem vor der Fahrkartenausgabe befindlichen Raume auch in den Wartesälen, auf den Bahnsteigen usw. anzuheften oder diese weitere Bekanntmachung auf die in gewissen Räumen gefundenen Sachen zu beschränken. Weiterhin kann sie die Anmeldefrist und den Aushang der Fundanzeige aus Zweckmäßigkeitsgründen verlängern, was etwa auf einer entlegenen, wenig besuchten Bahnstation geschehen mag. Desgleichen kann die Behörde durch einmaliges oder öfteres Einrücken in öffentliche Blätter usw. den Verlierern zu Hilfe kommen.

Außer den instruktionellen Anweisungen können die Verwaltungsverordnungen auch Vorschriften enthalten, welche die Organisation der Verwaltungsbehörden im Auge haben. So können sie allgemeine Anordnungen aufweisen, durch welche Neueinrichtungen, Umwandlungen und Veränderungen innerhalb des unterstellten Behördenorganismus getroffen werden sollen. Auch über die Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten und Geschäfte, sowie über ähnliche Gegenstände können sie nähere Bestimmungen treffen, natürlich auch nur so weit, als die Machtbefugnis der vorgesetzten Gewalt reicht.

Dem Prinzip der Über- und Unterordnung entsprechend zeigt das deutsche Verwaltungssystem eine vielfache Gliederung. Jedes Glied nun, jede einzelne Behörde hat die Befugnis, an alle ihrer Kompetenz unterstellten Organe Verwaltungsverordnungen zu erlassen, ohne daß es dazu einer besonderen Ermächtigung oder Erlaubnis bedürfte. So hat beispielsweise der deutsche Kaiser bezüglich des seiner Oberhoheit unterstellten Kriegsmarinewesens das Recht, nach eigenem Ermessen Schießvorschriften, Exerzierreglements, Schiffsordnungen usw. einzuführen. Das entsprechende gilt vom Reichskanzler, von den Ministerien, allen oberen Provinzial- und Gemeindebehörden, kurz von sämtlichen Behörden hinsichtlich aller ihrer Autorität unterworfenen Organe und Ressorts. Jede untergebene hat die Dienstbefehle ihrer vorgesetzten Behörde genau durchzuführen, und nur dort, wo deren Vorschriften ihr freien Spielraum lassen, kann sie sich nach eigenem Ermessen bewegen. In dieser Weise

kann der Regierungspräsident den Landräten seines Bezirkes Instruktionen erteilen, an welche sie bei Betätigung ihrer Amtspflicht gebunden sind. Diese können ihrerseits wieder, soweit es mit den erhaltenen Weisungen im Einklang steht, und ohne diese zu verletzen, in ihren Kreisen für die ihnen unterstehenden Polizeiorgane, Verwaltungsverordnungen erlassen oder auch bezüglich der ihnen selbst erteilten Dienstbefehle, wo diese eine Lücke aufweisen oder keine genügenden Anhaltspunkte bieten, neue Befehle erlassen, aber ohne von den ihnen gegebenen Weisungen abzugehen, sie umzuändern oder sie zu verbessern.

Schon aus dem Umstande, daß sich die Verwaltungsverordnungen mit ihren Instruktionen lediglich an die einzelnen Verwaltungsbehörden wenden, daß sie lediglich interne Angelegenheiten der Verwaltung zu regeln suchen, geht hervor, daß sie eine für die Allgemeinheit bestimmte Bekanntmachung regelmäßig nicht erfordern.[1]) Da sich die Behörde mit ihren Vorschriften stets innerhalb ihres Dienst- und Zuständigkeitskreises bewegt und sich mit ihren Weisungen innerhalb ihres Verwaltungszweiges nur an die ihr untergebenen Ämter wendet, ist es auch ihrer Entscheidung überlassen, wie sie diese ihre Anordnungen bekannt geben will. Eine Publikation in den Gesetzessammlungen der einzelnen Staaten ist nicht vorgeschrieben. Daher können sich vor allem auch an die Art und Form der Veröffentlichung keine Wirkungen knüpfen, die für die Gültigkeit und Wirksamkeit der betr. Vorschriften von Bedeutung wären. Die Art und Weise, wie die verschiedenen Verwaltungsverordnungen zur Kenntnis der in Frage kommenden Behörden gebracht werden, ist verschieden. Meist ist es üblich, daß die Oberbehörde ihre anzuweisenden Organe durch besondere schriftliche Mitteilung von ihren Anordnungen in Kenntnis setzt, daß sie ihnen ihre Befehle auf schriftlichem Wege einhändigt. Doch würde anstatt dieser Zustellung auch eine mündliche Übermittlung genügen. Es ist ausreichend, daß die erlassende Behörde ihre Organe von ihrem

---

[1]) Hänel, Studien II S. 64ff.; Laband, Staatsr. II 185/86, 193; G. Meyer, Verwaltungsrecht S. 29, Staatsr. S. 515, 540; Seydel, Bayer. Staatsr. II S. 328; Stengel, Staatsr. S. 127.

Willen genügend deutlich in Kenntnis setzt, so daß diese nicht zweifelhaft darüber sein können, wie sie sich nach Absicht der übergeordneten, vorschreibenden Gewalt zu verhalten und wie sie zu handeln haben. Die Art der Übermittlung der Befehle richtet sich also einzig und allein nach Zweckmäßigkeitsgründen. In vielen Fällen pflegen die Behörden, namentlich bei ausgedehnterem Geschäftskreise, der bequemeren und weniger umständlichen Erledigung wegen, ihren Willen statt durch schriftliche Zufertigung, in Amtsblättern, wo solche für den speziellen Zweig ihres Verwaltungsgebietes vorhanden sind, oder, wo dieses nicht der Fall ist, auch in einem anderen, sonst von ihnen für die Veröffentlichung amtlicher Mitteilungen benutzten Organe abzudrucken, wofern es nur völlig sicher ist, daß dieses der beauftragten Behörde regelmäßig zugestellt wird und mit Bestimmtheit angenommen werden muß, daß sie auf diese Weise von ihrer Instruktion Kenntnis erlangt. Immerhin wird man aber die schriftliche Zustellung als Regel auffassen müssen.[1])

Da nun die Kenntnis der Verwaltungsverordnungen, wenn diese auch nicht direkt in die Rechtsverhältnisse der Untertanen eingreifen, dennoch manchmal für das Publikum von Interesse sein kann, so kann auch wohl ein Abdruck in einer Tageszeitung an Stelle der Insinuation oder neben ihr als geboten und notwendig erscheinen. Doch trägt diese Veröffentlichung immer nur den Charakter einer tatsächlichen Bekanntgabe. In manchen Fällen ist dagegen die Veröffentlichung in einem Blatte nicht ratsam oder gar unzulässig, nämlich wenn die Anordnungen Amtsgeheimnisse enthalten oder Bestimmungen aufweisen, welche aus irgendwelchen Gründen der allgemeinen Kenntnisnahme entzogen werden sollen. Schon diese Tatsache läßt es als gerechtfertigt erscheinen, daß nur die eine Verwaltungsverordnung erlassende Behörde darüber zu entscheiden hat, ob und auf welche Weise diese publiziert werden soll.

---

[1]) Laband, Staatsr. II S. 186.

§ 4.

Die Verwaltungsvorschriften.

Nach den vorangegangenen Erörterungen über den Begriff und das Wesen der Rechts- und der Verwaltungsverordnungen ist es angebracht, hier noch einige Bemerkungen über den Ausdruck „Verwaltungsvorschriften“ einzuflechten.

Im Reichsrechte selbst werden, wie erwähnt, die Ausdrücke „Rechtsverordnung“ und „Verwaltungsverordnung“ nirgends angewandt. Wir finden an den einschlägigen Stellen statt dessen vielmehr die Worte „Verordnung“ oder „Verwaltungsvorschrift“.

Bei Untersuchung der Frage, welche Rechte und Befugnisse dem deutschen Bundesrate durch Art. 7 Ziff. 2 des Reichsverfassung zugesprochen werden, ist über die Erklärung des Wortes „Verwaltungsvorschriften“ eine Kontroverse entstanden, die mit der angeführten Einteilung der Verordnungen in Rechts- und in Verwaltungsverordnungen im Zusammenhange steht. Anknüpfend an diese Unterscheidung huldigt die eine der streitenden Parteien der Anschauung, daß die Verwaltungsvorschriften den Charakter allgemeinverbindlicher Rechtssatzungen tragen und somit bei allen Staatsangehörigen Rechte und Pflichten auslösen. Sie sieht in ihnen Vorschriften, welche neben allgemeinen Vollzugsanordnungen auch gesetzvertretende und autorisierte Ausnahmebestimmungen enthalten können. In diesem Sinne aufgefaßt wären also die Verwaltungsvorschriften identisch mit den oben erwähnten Rechtsverordnungen. Die andere Meinungsrichtung erblickt dagegen in den genannten Vorschriften nur solche Anordnungen, welche auf dem Gebiete der Verwaltung erlassen werden, um die Organe der letzteren mit Instruktionen und Dienstbefehlen zu versehen, Anordnungen, welche keine materiellen Rechtsvorschriften enthalten dürfen, also nach der oben angewandten Bezeichnung unter den Begriff Verwaltungsverordnungen fallen.

Für die Beantwortung der Frage nach den Rechten des Bundesrates bezüglich des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung bildet die Stellungnahme zu diesen beiden Ansichten das wichtigste

Moment und ist auch für die weitere Interpretation des genannten Artikels von ausschlaggebender Bedeutung.

Bevor wir jedoch näher auf diesen Streitpunkt eingehen, wollen wir zunächst noch einen kurzen orientierenden Blick auf die Entstehung des Art. 7 Ziff. 2 werfen.

§ 5.

Die Entstehung des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung.[1])

Die Bestimmungen der Ziff. 2 des Art. 7 der Verfassung des Deutschen Reiches führen wie der ganze Artikel ihren Ursprung auf die norddeutsche Bundesverfassung zurück. Hervorgegangen sind sie aus deren Art. 37, welcher die Rechte und Befugnisse festsetzte, die dem Bundesrate in Zoll- und Steuersachen überwiesen waren. Ziff. 2 dieses Artikels ermächtigte den Bundesrat, auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens „über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen" zu beschließen. Die Ziff. 1—3 wurden dann mit wesentlichen Abänderungen in die Reichsverfassung aufgenommen, und zwar in deren dritten Abschnitt, welcher die Aufgaben und die allgemeine Stellung des Bundesrates im ganzen Reichsgebiete regelt und zusammenfaßt. „Es wurde Wert gelegt auf diese Zusammenfassung, um an einem Orte klarzustellen die eigentlichen Zuständigkeiten des Bundesrates, deren Ergründung aus der Bundesverfassung selbst nicht ohne ein gewisses Studium möglich war."[2]) Außer dieser Umstellung und Zusammenfassung hat der Artikel aber noch eine Erweiterung erfahren. Denn während die entsprechenden Bestimmungen der alten Verfassung auf das Zoll- und Handelswesen beschränkt waren, bezieht sich der neue Artikel jetzt auf jedes durch die Übereinstimmung der

[1]) Arndt, Verfassung d. Deutschen Reichs S. 116; Hänel, Studien II S. 79ff.; Seydel, Komm. S. 137; Thudichum in Holtzendorffs Jahrbuch I S. 21 Anm. 5.

[2]) Zweite außerordentliche Reichstagssession von 1870, stenographische Berichte S. 96.

Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag zustande gekommene Reichsgesetz. Er hat also eine allgemeinere Fassung bekommen und seine Bestimmungen sind auf die gesamte Reichsgesetzgebung ausgedehnt. Die Kompetenz des Reiches und speziell des Bundesrates ist durch ihn erweitert worden. Denn bisher stand dem Reiche nur das Recht zu im Bereiche des Zollwesens und der indirekten Steuern, wo die Verwaltung in gewissem Sinne für seine Rechnung geführt wurde, allgemeine Vollzugsverordnungen zu erlassen, und fernerhin auf denjenigen Gebieten, auf welchen es durch eigene Behörden eine unmittelbare Verwaltung ausübte. Nunmehr wurde ihm dieses Recht auch dort zugesprochen, wo dessen Ausübung bisher Sache der Einzelstaaten gewesen war.

Dementsprechend hat daher die Auslegung des Art. 7 Ziff. 2 nicht, durch Bezugnahme auf seine Entstehung, nach etwaigen den Zoll- und Steuergesetzen eigentümlichen Ausdrucksweisen, Formen und ihrem Sprachgebrauche zu erfolgen, sondern ganz unabhängig hiervon[1]) nach dem allen Reichsgesetzen eigentümlichen Sprachgebrauche und Wortsinn, unter den sich naturgemäß auch alle Zoll- und Steuergesetze subsumieren lassen müssen.

---

[1]) Seydel, Komm. S. 143.

II. Die Rechte des Bundesrates nach Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung.

A. Die Theorie Arndts und ihre Beurteilung.[1]

§ 6.

Überblick über die Theorie Arndts.[2]

Um zu ergründen, welche Rechte dem Bundesrate durch Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung zugesprochen werden, wollen wir die bezüglich dieser Frage aufgestellten Theorien einer näheren Prüfung unterziehen. Zu diesem Zwecke wollen wir mit der Lehre Arndts beginnen und versuchen, in kurzen Worten einen Gesamtüberblick über sie zu geben, um alsdann auf ihre Einzelheiten genauer einzugehen.

Nach Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung beschließt der

---

[1]) Die von Zorn, Staatsrecht d. Deutschen Reiches I S. 481 ff. und Annalen 1885 S. 313 ff. und v. Klöppel, Preußische Jahrbücher Bd. 52 S. 173 ff. vertretene Theorie, zu der sich auch Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat S. 67 ff. bekennt, soll in unserer Abhandlung übergangen werden. Diese Lehre weist dem Bundesrate als dem Repräsentanten des „pleonarchischen Staatsoberhauptes" für das Reich ein „selbständiges" Verordnungsrecht zu, das keines begründenden Spezialtitels bedürfe, und das zwar nicht contra, wohl aber praeter legem gehandhabt werden könne. Sie mißt dem Art. 7 RV. nur eine deklaratorische und keine konstitutive Bedeutung zu (Zorn, Annalen 1885 S. 313 f.); Arndt hat die Unhaltbarkeit dieser Ansicht in überzeugender Weise nachgewiesen (Annalen 1885 S. 701 ff.).

[2]) Arndt, Verordnungsrecht; das selbständige Verordnungsrecht; Verfassung des Deutschen Reichs S. 116 ff., Staatsrecht S. 200 ff.; Annalen 1885 S. 701 ff., 1886 S. 311 ff., 1895 S. 181 ff., Archiv f. öffentliches Recht Bd. 15 S. 336 ff.

Bundesrat über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist.

Nach Arndts Ansicht wird durch diesen Artikel dem Bundesrate das Reichsverordnungsrecht übertragen, d. h. das Recht bei Ausführung der Reichsgesetze auch solche Verordnungen zu erlassen, welche Rechtsregeln und Rechtssätze aufweisen. Denn gleichwie man unter dem Worte „Verfassungsvorschriften" nicht Vorschriften zu verstehen hat, welche für die Verfassung erlassen sind, wonach sich die Verfassung zu richten hat, sondern solche, welche „von" der Verfassung gegeben werden, so bedeutet das Wort „Verwaltungsvorschrift" nicht etwa eine Vorschrift, „welche nur ‚für' die Verwaltung und ihre Organe bestimmt ist und gelten soll, sondern jede Vorschrift, die ‚von' der Verwaltung, der Exekutive, gegeben ist."[1]) Das entspricht dem allgemeinen Sprachgebrauch der Gesetze und führt zu dem Schluß, daß der Bundesrat im Verordnungswege auch Rechtssätze aufzustellen vermag. Aus Art. 38 Abs. 2 RV. geht das gleiche hervor, da Verwaltungsvorschriften, welche Steuervergütungen und -ermäßigungen anordnen, notwendigerweise Rechtsregeln enthalten müssen. Wenn auch der Wortlaut des Art. 7 für das Gegenteil spricht, können seine Bestimmungen dennoch nicht ausschließlich auf Verwaltungsverordnungen bezogen werden. Denn das Wort „Verwaltungsvorschrift" wird niemals als Gegensatz zu rechtssatzschaffenden Verordnungen gebraucht.

Daß Art. 7 Ziff. 2 RV. auch Rechtsvorschriften im Auge hat, ergibt sich weiterhin aus seiner Entwicklungsgeschichte, vornehmlich aus folgender Erklärung des Abgeordneten Lasker: „In der neuen Bestimmung des Art. 7 wird eine Aufgabe des Bundesrates gesetzlich definiert, welche ihrem Wesen nach, soviel ich übersehe, zum Teil entnommen ist aus dem Zollvereinigungsvertrage und zum Teil aus der Praxis, welche sich bereits beim Bundesrat gebildet hat. Die neue Aufgabe besteht in der Befugnis des Bundesrates, allgemeine Instruktionen und Verfügungen zu erlassen in allen Fällen, in denen nicht durch Bundesgesetz

[1]) Arndt, Archiv f. öffentl. Recht Bd. 15 S. 380.

ein anderes bestimmt ist, wie wir dieses ab und zu getan, indem wir den Bundeskanzler oder auch das Bundespräsidium mit der Ausführung eines Gesetzes beauftragt haben. Die Bundesgesetzgebung wird nach wie vor dieses tun können. Ferner hat das Verordnungsrecht nicht Spezialverordnungen im Sinne, sondern allgemeine Instruktionen, welche nach der Anweisung des Gesetzes zu erlassen sind. Ich halte ein Kollegium wie den Bundesrat für besonders geeignet allgemeine Instruktionen und Verordnungen zu erlassen, welche wir ihm stillschweigend übertragen."

Verwaltungsvorschriften in dem Sinne von Verwaltungsverordnungen d. h. also Verordnungen, durch welche nur an die untergebenen Verwaltungsbehörden Befehle erteilt werden, kann der Bundesrat überhaupt nicht oder doch nicht unmittelbar erlassen. Dazu sind nur die Landesregierungen befugt.

Die Reichsverfassung hat es vermieden, an der angegebenen Stelle einfach das Wort „Vorschriften" zu gebrauchen, um dadurch kund zu tun, daß der Bundesrat nicht befugt ist, „Verfassungs-" oder „Gesetzesvorschriften" aufzustellen.

Auf allen Gebieten der Gesetzgebung, so führt Arndt weiter aus, beim Zoll- und Steuerwesen, bei der Post und Telegraphie, beim Eisenbahnwesen usw. verstehe man unter Verwaltungsvorschriften auch rechtssatzenthaltende Verordnungen, und zwar nicht nur im Reiche sondern auch in den Einzelstaaten und vor allem in Preußen. Der preußische Staat aber habe dem Reiche als Vorbild gedient und habe namentlich in der Zoll- und Steuergesetzgebung von Anfang an die Initiative gehabt. Daraus ergebe sich die Folgerung, daß das Verordnungsrecht des Bundesrates „in der Zoll- und Steuergesetzgebung genau, im übrigen mindestens im allgemeinen denselben Inhalt" haben müsse, „welchen die der Krone Preußen nach preußischem Staatsrecht zustehende Verordnungsgewalt" [1]) habe. Hieraus resultiere also ebenfalls, daß der Bundesrat auf Grund des Artikels 7 Ziff. 2 RV. Rechtsvorschriften erlassen könne. Dem schließe sich auch die Praxis an. Denn fast sämtliche

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 57.

durch den Bundesrat ergangenen Verwaltungsvorschriften enthielten auch Rechtssätze.

Zum ausführlicheren Beweise dieser seiner Behauptung, daß unter dem Ausdrucke Verwaltungsvorschriften auch gesetzvertretende Verordnungen zu verstehen seien, sucht nun Arndt genauere Belege aus den verschiedensten Gebieten der Reichsgesetzgebung zu erbringen.

Wenden wir uns zunächst seinen Anseinandersetzungen hinsichtlich des deutschen Post- und Telegraphenwesens zu.

§ 7.

Verordnungen auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens.[1])

Die auf Grund des Postgesetzes § 50 erlassene Postordnung, so versucht Arndt darzutun,[2]) verpflichte nach dem Willen und der Absicht des Gesetzgebers nicht bloß die Postverwaltung sondern auch das Publikum, indem sie Bestimmungen treffe über die Bedingungen und Gebühren für bare Einzahlungen, Vorschußsendungen, Streif- und Kreuzbandsendungen usw., ferner über die Aufrechterhaltung der Ordnung, der Sicherheit und des Anstandes auf den Posten und in den Passagierstuben. Die entsprechenden Verhältnisse herrschten auf dem Gebiete des Telegraphenwesens. Diese Vorschriften enthielten unzweifelhaft zwingende Rechtsnormen für jedermann, und da sie als reglementarische Festsetzungen und administrative Anordnungen bezeichnet würden, was gleichbedeutend sei mit dem Worte „Verwaltungsvorschriften", so sei daraus der Schluß zu ziehen, daß Art. 7 Z. 2 RV. die Normierung von Rechtssätzen nicht ausschließe, der Bundesrat also zum Erlaß von gesetzvertretenden Verordnungen befugt sei.

Um diese Darlegung auf ihre Richtigkeit hin prüfen zu

---

[1]) vgl. Otto Mayer, Verwaltungsrecht II §§ 51 u. 52; Anschütz, Gegenw. Theorien S. 93 ff.

[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 53 ff., 116 ff., Staatsrecht S. 207, Verfassungsurkunde S. 233 Note 5, Archiv f. öffentl. Recht Bd. 15 S. 377.

können, müssen wir näher auf die Einrichtung des deutschen Post- und Telegraphenwesens eingehen.

Die Reichspost ist eine öffentliche Anstalt, eine Staatsanstalt, die dazu bestimmt ist der Allgemeinheit zu nutzen, der Gesamtheit der Untertanen' Erleichterungen und Vorteile zu gewähren. Die Regeln und die Vorschriften über den Umfang, die Abgrenzung und die Durchführung des postalischen Geschäftsbetriebes sind teils durch das Postgesetz und teils durch die Postordnung aufgestellt. Wir haben hier in erster Linie die Postordnung zu betrachten, und zwar unter dem Gesichtspunkte, ob sie allgemein gültige Rechtsregeln vorschreibt, oder ob sie Anordnungen interner Art, die nicht für die Allgemeinheit gelten, also Verwaltungsverordnungen in dem oben angegebenen Sinne enthält.

Damit die Post ihre Aufgaben in gehöriger Weise erfüllen, damit sie ihre Geschäfte regelmäßig und ohne Störung abwickeln kann, bedarf sie eines Reglements, einer Anstaltsordnung,[1]) die die näheren Bestimmungen hierüber festsetzt. Diese für den Betrieb der Post notwendige Ordnung bedarf zu ihrer Gültigkeit keiner gesetzlichen Grundlage. Sie entspringt vielmehr dem Wesen einer jeden öffentlichen Anstalt. Für jede öffentliche Anstalt ist eine solche Ordnung unumgänglich notwendig, wenn anders sie die ihr gestellten Aufgaben lösen, wenn sie die ihrer Bestimmung entsprechende Wirksamkeit entfalten, und wenn überhaupt ein regulärer und ununterbrochener Geschäftsgang gewährleistet werden soll. Die Aufstellung und das Bestehen eines solchen Reglements ist also mit dem Wesen jeder für einen öffentlichen Zweck bestimmten Anstalt aufs engste verknüpft, es ist Bedingung für ihre ungestörte Wirksamkeit. Dementsprechend ist es das Recht und die Pflicht jeder eine öffentliche Anstalt leitenden Behörde, solche für den ordentlichen Geschäftsgang erforderlichen Regeln aufzustellen, auch ohne gesetzliche Ermächtigung, mit Gültigkeit selbstredend nur für das Machtgebiet der Anstalt. So ist auch die Postbehörde berechtigt und verpflichtet, in dieser Weise aus sich

---

[1]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht II S 320.

selbst Anordnungen zu erlassen, die als Regulator dienen für den ruhigen, regelmäßigen Gang ihrer Geschäfte.

Es ergibt sich von selbst, welches der allgemeine Inhalt [1]) jeder von einer öffentlichen Anstalt erlassenen Ordnung und damit auch speziell der von der Postverwaltung aufgestellten, der Postordnung, sein wird. Es sind Instruktionen, die einerseits für den Beamtenapparat maßgebend sind, die die Postbeamten bei Durchführung ihrer amtlichen Tätigkeit zu beachten haben. So enthält die Postordnung Bestimmungen über die Art der Bestellung von Postsendungen, über deren Behandlung bei Unbestellbarkeit, sie bezeichnet die von der Postbeförderung auszuschließenden Gegenstände, gibt das Meistgewicht der Briefe und Pakete an usw. Diese und ähnliche durch die Postordnung gegebenen Vorschriften binden aber nicht die der Dienstgewalt unterworfenen Beamten allein, sie treffen andrerseits auch alle mit der Postanstalt in Verbindung tretenden Untertanen. Nur wenn die von ihnen aufgegebenen Pakete das zulässige Gewicht nicht überschreiten, werden sie zur Versendung angenommen, nur wenn der Absender die für die Annahme von Postsendungen vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt, kann er auf deren Zulassung zur Beförderung rechnen. Daneben finden wir unter anderen auch Bestimmungen, welche die Untertanen zu befolgen haben, damit die Ordnung und der Anstand in den Postlokalen aufrechterhalten werde. Alle hier in Betracht kommenden Personen haben sich, ohne daß es dazu einer gesetzlichen Grundlage bedürfte, den von der Postbehörde in der Postordnung aufgestellten Anordnungen zu fügen, und zwar nicht etwa weil es Rechtsregeln wären.

Begründet wird dieses Recht der Postbehörde, auch an Nichtbeamte Vorschriften zu erlassen, durch den freien Eintritt dieser Leute in den Machtkreis der Postanstalt. [2]) Sie gelangen dadurch in ein gewisses Gewaltverhältnis zur Post. Der tatsächliche Eintritt in die Betriebssphäre der Post gewährt ihr das Recht von jedem Eintretenden, mag er ihre Dienste be-

---

[1]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht II S. 338 f.
[2]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht II S. 336 f.

gehren oder nicht, verlangen zu können, daß er sich den von ihr aufgestellten Regeln unterwirft. Jeder, der zur Post in solche Beziehung tritt, hat sich schlechterdings ihrer Anstaltsordnung zu fügen. „Es ist das Hausrecht der Anstalt, unter dem er sich befindet.“ [1])

Trotzdem diese Anordnungen auch gewissen Untertanen Verpflichtungen auferlegen, stellen sie doch keine Rechtsregeln dar. Denn die Rechtsregel äußert sich durch ihre allgemein bindende Kraft,[2]) sie wendet sich mit ihren Geboten und Verboten an die Gesamtheit der Untertanen. Diese Wirkung können aber die in der Postordnung enthaltenen Vorschriften nicht zeigen. Sie treffen nur denjenigen, der den Bannkreis der Anstalt betritt, nur denjenigen, der sich in den Bereich, in das Geschäftsgebiet der Anstalt begibt.[3]) Sie wenden sich nicht an jeden Staatsbürger ohne Unterschied, nicht an jeden beliebigen Dritten. Die Anordnungen haben fernerhin bindende Kraft nur innerhalb des Betriebes der Postanstalt und haben keine Wirkung nach außen hin. Nur solange sich der von ihnen Betroffene im Betriebe der Anstalt befindet, können seiner Freiheit Beschränkungen auferlegt werden, nur solange sich das Paket oder der Brief in den Händen der Post befinden, sind sie der freien Verfügung des Eigentümers entzogen. Aus dem Wesen und der Begründung der „Anstaltsgewalt“, aus der die Vorschriften der Postordnung ihren Ursprung herleiten, geht weiter hervor, daß diese nur solche Verpflichtungen auferlegen und nur solche Maßnahmen treffen darf, die sich auf Angelegenheiten der Anstalt selbst beziehen. Sie kann nur dort eingreifen und nur da Weisungen erteilen, wo es sich darum handelt, die regelrechte und unbehinderte Erfüllung ihrer Obliegenheiten zu sichern und zu überwachen, und wo es sich darum handelt, die Ordnung innerhalb ihres Betriebes aufrechtzuerhalten.

---

[1]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht II S. 337.

[2]) vgl. Otto Mayer, Verwaltungsrecht I S. 102, 122; Anschütz, Gegenw. Theorien S. 19, 97; u. die zu § 2 angeführte Literatur.

[3]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht II S. 338.

Es erübrigt nun noch einiges über das Posttaxwesen anzuführen. Arndt erklärt die über die Postgebühren aufgestellten Normen für Rechtsregeln, und tatsächlich finden wir sie auch durch Gesetz normiert. Wie haben wir uns das zu erklären?

Als Rechtssätze können wir sie schwerlich auffassen, denn sie beschränken nicht durch Gebote oder Verbote die Gesamtheit der Untertanen in ihrer Freiheit. Sie zeigen ihre Wirkung nur sobald ein Untertan Dienstleistungen von der Post verlangt.[1]) Der Umstand, daß diese Bestimmungen durch Gesetz festgelegt sind, zwingt keineswegs zu der Annahme, daß sie nun deswegen auch Rechtssätze sein müßten, denn ein Gesetz kann neben Rechtssätzen auch Erläuterungen, Meinungsäußerungen, Belehrungen u. dgl. enthalten. In dieser Hinsicht stände nichts im Wege, daß der Portotarif auch von der Postbehörde erlassen werden könnte. Die Festsetzung in dieser Form rechtfertigte sich schon dadurch, daß jeder, der die Benutzung der Postanstalt beansprucht, sich auch deren Anordnungen zu unterwerfen hat. Da die Postbehörde, wie wir gesehen haben, in ihrer Postordnung rechtsgültig vorschreiben kann, welche Regeln bei der Inanspruchnahme ihrer Leistungen von den an sie herantretenden Personen zu beobachten sind, so ist sie auch „kraft ihrer Anstaltsgewalt“ befugt, in gleicher Weise für ihre Dienstleistungen Portosätze zu fixieren. Die Zahlung der Gebühr stellt sich nicht dar als eine Zwangsmaßregel sondern als eine freiwillige Unterwerfung unter die Bestimmungen der Anstalt, deren Dienst und Hilfe begehrt wird. Eine gesetzliche Normierung der Taxen könnte deshalb entbehrt werden. Wenn die Tarifierung dennoch auf dem Gesetzeswege erfolgt ist, so mag als Ursache dafür gelten, daß das Gesetz einer Veränderung der Gebühren von seiten der Postverwaltung vorbeugen und diese daran hindern will, daß sie willkürlich einem Kunden der Anstalt günstigere Bedingungen bewillige als dem anderen, und daß sie das Porto beliebig erhöhe oder herabsetze.

---

[1]) Otto Mayer, Verwltgr. II 339 ff.; Anschütz, Gegenw. Theorien S. 97 f.

Wir kommen nach diesen Ausführungen, also entgegen der Ansicht Arndts, zu dem Schluß, daß wir in den durch die Postordnung aufgestellten Vorschriften keine Rechtsregeln zu erblicken haben. Dort, wo der Erlaß von rechtssatzmäßigen Anordnungen in Frage kommt, tritt auf dem Gebiete des Postwesens überall das Gesetz ein. So konnten beispielsweise Bestimmungen über das Postregal, den Postzwang und über die Haftpflicht der Post, da sie in die Rechtssphäre der Gesamtheit eingreifen und der Post besondere Vorrechte einräumen, nicht durch die Postordnung erlassen werden.[1]) Sie sind demgemäß auch durch das Postgesetz festgelegt.

Arndt hebt hervor,[2]) die Postordnung sei auf Grund einer speziellen durch § 50 des Postgesetzes ausgesprochenen Delegation erlassen worden und könne schon deswegen Rechtsregeln enthalten. Einer Delegation bedurfte es aber, wie wir gesehen haben, zu diesem Zwecke nicht. Denn „kraft ihrer Anstaltsgewalt" war die Postbehörde und in erster Linie ihr oberster Chef berechtigt, die durch die Postordnung getroffenen Gegenstände eigenmächtig zu regeln. Wenn nun das Gesetz die Anweisung zum Erlaß dieser Ordnung erteilt, so will es dadurch keineswegs festsetzen, daß die zu erlassende Postordnung mit ihren Normen in die Freiheit der Untertanen eingreifen, also Rechtssätze enthalten dürfe. Es bringt vielmehr zum Ausdruck, daß an Stelle des Kaisers, dem nach Art. 50 Abs. 2 der Reichsverfassung „der Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und administrativen Anordnungen" auf dem Gebiete des Postwesens zusteht, der Reichskanzler das Postreglement erlassen werde. Es will dem Reichskanzler die Pflicht auferlegen, von diesem Rechte in bestimmter Weise Gebrauch zu machen, und es will ferner dadurch ausdrücken, daß der Erlaß dieser Vorschriften nicht durch Generalverfügungen der dem Reichskanzler unterstellten oberen Postbehörden, sondern in einheitlicher Weise durch den Reichskanzler selbst geschehen solle.

---

[1]) Otto Mayer, Verwltgr. II S. 333 f.; Anschütz, Gegenw. Theorien S. 95 f.

[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 118.

Die gleichen Erscheinungen, welche uns bei der Postanstalt entgegengetreten sind, finden wir auch auf dem Gebiete des Telegraphenwesens.[1]) Auch die hierfür erlassenen Verwaltungsvorschriften weisen nirgends Rechtsregeln auf. Insbesondere konnte der Telegraphenanstalt durch die im Verwaltungswege erlassenen Telegraphenordnungen weder ein Privilegium anderen Unternehmungen gegenüber eingeräumt noch das Recht verliehen werden, durch ihre Anlagen das freie Eigentum der Untertanen zu beschränken. Denn zur Ausstattung mit Privilegien oder zum Eingriff in die Rechte der Untertanen bedarf es, wie hervorgehoben, einer gesetzlichen Grundlage.[2]) Vor Erlaß des Telegraphengesetzes existierte demnach noch kein Telegraphenmonopol im Deutschen Reiche. Gleichwie der Post stand und steht es hingegen der Telegraphenverwaltung zu, ohne gesetzliche Ermächtigung Anordnungen zu treffen über die Benutzung der Telegraphen, über die bei Aufgabe von Depeschen innezuhaltenden Bedingungen u. dgl., alles Bestimmungen, welche gerichtet sind nur an die der Dienstgewalt unterstellten Beamten und an die die Leistungen der Anstalt fordernden Untertanen. Den analogen Anordnungen der Post entsprechend können auch hier diese Vorschriften nur innerhalb des Verwaltungsgebietes der Telegraphie ihre Wirkungen ausüben und finden ebenso wie dort ihre Begründung in der Anstaltsgewalt. Aus demselben Grunde konnte auch die Telegraphenbehörde auf diesem Wege die für die Benutzung ihrer Einrichtungen zu zahlenden Gebühren tarifieren. Das Gesetz hat hier nur eingegriffen, ohne daß dafür ein zwingender Rechtsgrund vorgelegen hätte, um die in dieser Weise aufgestellten Tarifsätze so festzulegen, daß sie keine Erhöhung erfahren können, und daß keine Ausdehnung der gegenwärtig bestehenden Befreiungen mehr stattfinden kann. Eine etwaige allgemeine Herabsetzung der Gebühren kann demnach die Telegraphenverwaltung auch jetzt noch aus sich anordnen.

---

[1]) Otto Mayer, Verwltgr. II S. 301; Anschütz, Gegenw. Theorien S. 100, 101; dazu Arndt, Verordnungsrecht S. 73, 118 ff.; Verf. d. D. R. S. 233 Note 5.

[2]) Otto Mayer, Verwltgr. I S. 97.

Hinsichtlich des Telegraphenwesens kommen wir mithin ebenfalls zu dem Ergebnis, daß auch hier Rechtsnormen nur durch Gesetz erlassen sind, die Telegraphenordnung aber keine rechtssatzschaffenden Anordnungen enthält.

§ 8.

Verordnungen auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens.

Die Auferlegung von Zöllen und Steuern gehört zu den Hoheitsrechten des Staates und erfordert, da sie einen Eingriff in Freiheit und Eigentum der Allgemeinheit verursacht, eine gesetzliche Grundlage. Zölle und Steuern können nur auf Grund eines Gesetzes, wie es die Regel bildet, oder auf Grund einer aus gesetzlicher Ermächtigung entspringenden Verordnung erhoben werden. Die Durchführung der Erhebung ist Sache der Exekutive und liegt in den Händen einer besonderen hierarchisch gegliederten Behördenorganisation der Zoll- und Steuerverwaltung. Deren Aufgabe ist es also, die durch den Willen des Gesetzgebers begründete Steuerpflicht zur Verwirklichung zu bringen, indem sie die geschuldeten Beträge in geeigneter, gesetzentsprechender Weise einfordert. Sie bringt die gesetzlichen Normen im Einzelfalle zur Anwendung und überwacht deren Innehaltung.

Um eine gleichmäßige Ausführung und Vollziehung der Gesetzesbestimmungen durch die einzelnen Behörden zu sichern, hat der Bundesrat als oberstes Verwaltungsorgan kraft des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung die hierzu erforderlichen Verwaltungsvorschriften aufzustellen. Er genügt dieser seiner Pflicht durch den Erlaß der sogen. Zoll- und Steuerregulative.

Wir haben uns nun an dieser Stelle darüber klar zu werden, ob die Regulative Rechtsvorschriften enthalten oder nicht.

Nach Arndts Meinung sollen alle diese Verwaltungsvorschriften nicht bloß die Behörden, sondern auch die Untertanen verpflichtende Rechtssätze in sich begreifen,[1]) da sie allgemeine

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 35 ff., 93 ff.; Staatsrecht S. 201; Verf. d. D. R. S. 121 ff.; Archiv. f. öffentl. Recht Bd. 15 S. 376 f. Annalen 1895 S. 186 f.

Anordnungen treffen über Erlaß und Erleichterung der Zollsätze und allgemeine Kontrollvorschriften festsetzen, von deren Beobachtung Steuererlasse und -erleichterungen abhängen, deren Nichtbeachtung aber, wenn sie absichtlich erfolgt, regelmäßig die Defraudationsstrafe, wenn unabsichtlich, die Ordnungs-(Kontraventions-)strafe nach sich ziehe.

Gehen wir zur Beurteilung dieser Ansicht näher auf den Inhalt der Regulative ein, so finden wir auch hier wieder, daß ihre Anordnungen nicht ausschließlich für Zoll- und Steuerbeamte, sondern auch für andere Personen bestimmt sind.

Die den Beamten erteilten Weisungen, die ihnen vorschreiben, worauf sie zu sehen haben bei Anmeldung und Aufbewahrung der zoll- und steuerpflichtigen Waren, bei Vermessung, Bezeichnung und Verschluß der Gefäße, bei Berechnung des Zolles und der Steuer, bei Erteilung von Erlaubnissen usw., nehmen ihre bindende Kraft aus dem Dienstverhältnisse. Denn die übergeordnete Behörde kann auf Grund ihrer Dienstgewalt dem Beamten Befehle erteilen, deren Beobachtung für ihn eine Dienstpflicht ist. Als Rechtsregeln können diese Anordnungen nicht aufgefaßt werden, da sie nur für die Beamten und nicht für die Allgemeinheit gelten.

Wenden wir uns nun den übrigen Personen zu, an die die Regulative gerichtet sind, so ergibt sich, daß auch diesen Nichtbeamten Verpflichtungen und Beschränkungen auferlegt werden, damit die Erhebung der Abgaben mit Sicherheit, zweckmäßig und möglichst ohne Zeitverlust durchgeführt werde. Da wird dem Brauer aufgegeben, in seiner Brauerei Revisionsnotizbogen auszulegen, in denen event. die Steuerbeamten die Ergebnisse der Kontrolle aufzeichnen können,[1]) es werden ihm ferner Anweisungen erteilt bezüglich des Aufbewahrungsortes seiner Braustoffe;[2]) den Inhabern der Zuckerfabriken wird vorgeschrieben, sich bei Nachweisung ihrer Vorräte an bestimmte Muster zu halten[3]) usw. Sodann bemerken wir in den Regu-

[1]) Ausführungsanweisung zu § 23 des Brausteuergesetzes v. 31. 5. 1872 (abgedruckt in Guttentags Gesetzessammlung Nr. 25).

[2]) Ausführungsanw. zu §§ 13, 14, 18 u. 20 des Brausteuergesetzes.

[3]) Nr. 2 der Ausführungsbestimmungen z. Zuckersteuerges. v. 1. 7. 1886 (abgedruckt in Hirths Annalen 1886).

lativen eine Gruppe von Anordnungen, welche die genannten Personen zu befolgen haben, falls sie gewisse Vergünstigungen, Vorteile und Erleichterungen von der Zoll- oder Steuerbehörde zu erlangen wünschen. So müssen die Brauer genau bezeichnete Formulare benutzen, falls sie bei Versendungen ins Ausland auf Steuervergütung Anspruch erheben, die Zuckerfabrikanten dürfen zur Erlangung des gleichen Zweckes den zur Ausfuhr bestimmten Zucker nur bei genau angegebenen Hebestellen abfertigen lassen usw. Dagegen zeigen die Regulative niemals Vorschriften allgemeiner Natur, wie etwa Beschränkungen hinsichtlich der Zeit und der Wege, an welche die Überschreitung der Grenze gebunden ist. Solche Anordnungen werden vielmehr durch Gesetz aufgestellt. Denn sie enthalten einen Eingriff in die Freiheit der Untertanen, was bei den erstgenannten Anordnungen dagegen nicht zutrifft. Die dort bezeichneten Personen, die Brauereibesitzer, die Brauer, die Zuckerfabrikanten usw. sind vielmehr alle bereits in eine gewisse Beziehung zu den Zoll- und Steuerbehörden getreten. Sämtliche ihnen auferlegten Beschränkungen und Verpflichtungen haben den Zweck, das finanzielle Interesse des Reiches zu gewährleisten. Damit aber die durch Gesetz festgelegten Steuern und Abgaben ordnungsmäßig entrichtet, und damit der Staat nicht durch Unterschleife oder Umgehungen geschädigt werde, ist eine genaue Kontrolle und Überwachung sämtlicher in Betracht kommender Betriebe, Einrichtungen und Erzeugnisse erforderlich. Die Durchführung dieser Aufgaben ist den Zoll- und Steuerbehörden übertragen. Um ihnen ihre Geschäfte zu erleichtern und um Ordnung und Gleichmaß in ihrem Verwaltungszweige zu erzielen, werden von der obersten Behörde, dem Bundesrate, die Regulative aufgestellt. Diese wenden sich an alle Personen, die der Kontrollgewalt der genannten Behörden unterstellt sind. Aber auch nur für die Personen, abgesehen von den Beamten, welche sich innerhalb des von diesem Gewaltverhältnisse umschriebenen Ringes befinden, können und wollen die Regulative verpflichtende Normen aufstellen. An die Gesamtheit der Untertanen wenden sie sich niemals und können deshalb auch keine Rechtsnormen sein.

Wir haben hier ein ganz ähnliches Verhältnis, wie wir es

bereits beim Post- und Telegraphenwesen vorfanden. Dort war es die „Anstaltsgewalt", kraft deren für alle zur Post- und Telegraphenanstalt in Beziehung tretenden Untertanen, aber auch nur für diese, bindende Regeln erlassen werden konnten. Hier ist es die auf verschiedene Weise begründete Gewalt der Kontrolle und Überwachung,[1]) die eingesetzt ist, um alle diejenigen Vorgänge bei den zoll- und steuerpflichtigen Personen zu beobachten und zu beaufsichtigen, welche für die Staatseinnahmen von Bedeutung sein können. Es ist die „Überwachungsgewalt", die zur Festsetzung solcher Vorschriften innerhalb ihres Geschäftskreises befugt ist. Rechtsregeln kann auch sie nicht aufstellen. Denn dann würde sie ihr Kompetenzgebiet überschreiten und außerhalb desselben sich auch an Dritte wenden, ein Recht, welches ihr ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung nicht zusteht.

Die genannten, durch die Regulative getroffenen Personen können auf zweierlei Weise der Überwachungsgewalt unterworfen werden. Dieses kann einmal geschehen durch gesetzliche Bestimmung. Das Gesetz ordnet an, daß gewisse Betriebe, Einrichtungen oder Erzeugnisse der Kontroll- und Überwachungsgewalt unterstellt werden, ohne Rücksicht auf den Willen und das Einverständnis der beteiligten Unternehmer. Es ist eine zwangsweise Unterwerfung, die, da sie in Freiheit und Eigentum der Gesamtheit eingreift, nur durch Gesetz oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung angeordnet werden kann. Dieser Weg wird in den fraglichen Fällen denn auch stets beschritten. Dem entsprechend bestimmt z. B. das Brausteuergesetz vom 31. 5. 1872 § 16: „Wer . . . brauen will, ist verpflichtet, der Steuerhebestelle schriftlich anzuzeigen, welche Gattung und Menge der in § 1 genannten Stoffe er zu jedem Gebräude nehmen, an welchem Tage und zu welcher Stunde er einmaischen wird und wieviel Bier er aus dem angegebenen Braumaterial ziehen will," und § 20: „Der Brauer ist verpflichtet, die Ankunft eines Steuerbeamten zur angezeigten Stunde des Einmaischens (§ 16) abzuwarten." Der Brauer hat also der Steuerbehörde mitzuteilen, wann, was und wieviel er zu brauen gedenkt und darf seine Arbeit vor Ankunft

[1]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht I S. 439.

der Beamten nicht beginnen, d. h. er ist durch Gesetz der Überwachungsgewalt der Steuerbehörde unterstellt und hat demgemäß alle von ihr zur ordnungsmäßigen Durchführung ihrer Amtsverrichtungen erlassenen Vorschriften genau zu befolgen. Diese Anordnungen haben also den Zweck, die geregelte Ausführung der Gesetzesbefehle zu sichern. Es sind Ausführungsvorschriften. Für die Festsetzung solcher Ausführungsvorschriften ist, wo es sich um Reichsgesetze handelt, in erster Linie der Bundesrat auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 RV. zuständig. Und so hat er denn auch in Ausübung dieser Befugnis die zum Vollzuge der genannten Gesetzesbestimmungen erforderlichen Verwaltungsvorschriften in den Regulativen erlassen. Eine ähnliche Regelung finden wir weiterhin beispielsweise beim Salzsteuergesetz vom 12. 10. 1867 § 6 und beim Branntweinsteuergesetz vom 21. 6. 1887 § 11 usw.

Wir kommen jetzt zu der zweiten Begründungsart der Überwachungsgewalt. Diese verdankt ihren Ursprung nicht einem Gesetzesbefehle, sondern schließt sich eng an die Entstehungsweise der schon genannten „Anstaltsgewalt“ an. Die Anstaltsgewalt wurde, wie wir sahen, begründet durch den tatsächlichen Eintritt der betreffenden Personen in den Betrieb der öffentlichen Anstalt. Ganz ähnlich ist es mit der Überwachungsgewalt. Auch sie entsteht durch den freien Eintritt in den Machtkreis der Zoll- und Steuerbehörden. Dieser Kreis wird festgelegt durch bestimmte Vorbehalte, welche dafür aufgestellt sind. Es handelt sich hier stets um gewisse Einrichtungen zum Vorteile und Nutzen derjenigen, welche sie beanspruchen. Die Inanspruchnahme wird aber nur gewährt unter der Bedingung, daß sich die Betreffenden den Anordnungen der Steuerbehörde und damit deren Überwachungsgewalt unterwerfen. Wer die in Aussicht gestellten Vergünstigungen genießen will, hat sich auch den Kontrollmaßregeln und Bedingungen zu fügen, welche die Behörde zur Sicherung etwaiger Neuforderungen, zur Verhinderung von Unterschleifen oder aus sonstigen Gründen für erforderlich erachtet. Wer diesen Bestimmungen nicht nachkommt, wer sich der Überwachungsgewalt nicht unterwirft, der kann auch keinen Anspruch auf die erwähnten Vorteile erheben.

Arndt hält all diese Kontrollvorschriften, von deren Beobachtung Erlaß und Erleichterung der Zollsätze und die gänzliche oder teilweise Befreiung von der Steuer abhängig gemacht wird, für Rechtssätze.[1]) Nach unseren Ausführungen ist seine Annahme unhaltbar, da die genannten Vorschriften nicht beschränkend in die Freiheit der Untertanen eingreifen. Sie zwingen niemanden, sich der Überwachungsgewalt zu unterwerfen, die Unterwerfung ist vielmehr eine freiwillige, eine selbst gewollte. Der Untertan begibt sich aus eigenem Antriebe in dieses Verhältnis, um sich die Vorteile zu verschaffen, die ihm bei Aufgabe eines gewissen Grades seiner Handlungsfreiheit zuteil werden. „Wenn aber jemand selbst sich in ein Verhältnis begeben hat, in welchem zur Sicherung der darin beteiligten Steuerforderungen eine besondere Überwachung und dementsprechende Beschränkung der Freiheit stattfindet, dann ist der dazu gehörige Befehl eben kein Eingriff in seine Freiheit mehr“ [2]) und infolgedessen auch keine Rechtsregel, da ihm die allgemein bindende Kraft fehlt.

Die so auf Grund der Überwachungsgewalt von der Behörde in den Regulativen erlassenen Anordnungen sind also keine Rechtsvorschriften, sie können ihre Gültigkeit und bindende Kraft deshalb nicht aus ihrer Rechtssatznatur schöpfen, sondern leiten sie lediglich ab aus dem Gewaltverhältnisse, dem die in Frage kommenden Personen unterstellt sind.

Auch daraus, daß die Übertretung aller dieser im Interesse der Staatseinnahmen zur Verhütung gesetzwidriger Zoll- und Steuerverkürzungen erlassenen Verwaltungsvorschriften vom Gesetze unter Strafe gestellt ist, kann man nicht den Schluß ziehen, daß diese Anordnungen nun auch Rechtssätze sein müßten.

Die Festsetzung der Strafe ist Sache des Gesetzes und bedarf auch auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens der gesetzlichen Grundlage. Nur kraft gesetzlicher Bestimmung kann deshalb die Nichtbeachtung der in den Regulativen aufgestellten Anordnungen mit Strafe bedroht werden. Das die Regulative erlassende Organ, der Bundesrat, kann aus eigenem Ermessen

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 37ff.

[2]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht I S. 242 Note 13.

keine Strafe normieren, sondern ist auf die Entschließung des Gesetzgebers angewiesen.

Die hier in Betracht kommenden, gesetzlich festgelegten Strafbestimmungen sind Blankettgesetze. Denn das Gesetz, welches die Strafbarkeit normiert, enthält nicht selbst den Tatbestand, von welchem die Verwirkung der Strafe abhängig gemacht wird, sondern es verweist regelmäßig zu dessen Bestimmung auf die Regulative. Erst durch die Regulative erhält die Strafandrohung ihre Bestimmtheit, erst beim Ungehorsam gegen sie, bei der Verletzung der in ihnen aufgestellten Regeln kann eine Bestrafung eintreten.

Wie wir im vorhergehenden näher ausgeführt haben, können die vom Bundesrate auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 RV. erlassenen Regulative nicht als Rechtsvorschriften aufgefaßt werden. Hieran kann auch der Umstand, daß ihre Übertretung für strafbar erklärt wird, nichts ändern. Denn es besteht kein Grund für die Annahme, daß alle Vorschriften, deren Nichtbefolgung eine Strafe nach sich zieht, oder welche den Tatbestand zu einem Blankettstrafrechtssatze bilden, auch selbst Rechtssätze sein müßten. Dann wären beispielsweise auch die vorläufigen Anordnungen des Tierarztes, deren Nichtbefolgung nach dem Reichsviehseuchengesetz strafbar ist, als Rechtsregeln anzusehen. Es liegt vielmehr in der Macht des Gesetzgebers, wofern er es für zweckmäßig und notwendig erachtet, auch solche Vorschriften, die keine Rechtssätze enthalten, unter strafrechtlichen Schutz zu stellen. „Strafwürdig und nach positivem Rechte strafbar sind überall auch Tatbestände, welche die Verletzung subjektiver, aus Rechtsgeschäften oder besonderen Gehorsamsverhältnissen entspringenden Verpflichtungen darstellen."

Wir haben uns nunmehr kurz mit dem von Arndt zugunsten seiner Theorie angeführten Art. 40 der Reichsverfassung[1]) zu beschäftigen. Dieser sagt: „Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. 7. 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind,

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 100 ff., Verf. d. D. R. S. 194 Note 4, Staatsrecht S. 355 ff.

und solange sie nicht auf dem im Art. 7 bezw. 78 bezeichneten Wege abgeändert werden.“ Da rechtfertigt es sich, der Frage näherzutreten, ob die hier bezüglich des Art. 7 getroffene Bestimmung das Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates berührt oder nicht.[1])

Den Inhalt der im Zollvereinigungsvertrage vom 8. 7. 1867 getroffenen Vereinbarungen können wir nach drei Gesichtspunkten gruppieren. Es ist, um mit dem Präsidenten des ehemaligen Bundeskanzleramtes, Delbrück, zu reden, „diese Gesamtheit von Verabredungen zum Teil administrativer Natur, zum Teil legislativer Natur und zum Teil verfassungsmäßiger Natur“. Wir haben also zwischen Vorschriften, welche die Kraft von Verfassungssätzen, von einfachen Gesetzen und von Verwaltungsvorschriften äußern, zu unterscheiden. Dort, wo es sich darum handelt, Bestimmungen abzuändern, welche die Kraft des Verfassungsgesetzes besitzen, hat dieses nach Maßgabe des Art. 78 RV. zu geschehen, wo die Umänderung eines die Wirkung des einfachen Gesetzes ausübenden Rechtssatzes vorgenommen werden soll, greift Art. 7 Ziff. 1 RV. Platz, und wo solche Anordnungen hinsichtlich allgemeiner im Zollvereinigungsvertrage enthaltener Verwaltungsvorschriften oder Mängel abhelfender Verfügungen getroffen werden sollen, da findet Art. 7 Ziff. 2 und 3 RV. Anwendung. Wann das eine oder das andere im Einzelfalle zutrifft, kann hier nicht untersucht werden.[2]) Nur soviel steht fest, daß im letztgenannten Falle, wenn also die Änderung von Verabredungen reglementarischen oder administrativen Charakters in Frage kommt, der Bundesrat das zuständige Organ bildet. Das schließt aber keineswegs die Vermutung ein, daß der Bundesrat kraft dieser Bestimmung nun auch rechtssatzmäßige Vorschriften erlassen dürfe. Darüber ist in Art. 40

---

[1]) vgl. Seydel, Kommentar S. 260 ff.; Delbrück, Der Artikel 40; Hänel, Studien I S. 120 ff., Staatsrecht I 394 ff.; Laband, Staatsrecht IV S. 388 ff.; Riedel, Reichsverfassungsurkunde S. 123 ff.; Thudichum in Holtzendorffs Jahrbuch I S. 9 u. 10.

[2]) Eine genauere Darlegung darüber, wann es sich um verfassungsmäßige, wann um gesetzmäßige und wann um verordnungsmäßige Vorschriften handelt, hat Hänel, Studium I S. 122 ff. gegeben.

durch die Bezugnahme auf Art. 7 nichts gesagt, und es gelten auch hier die allgemeinen Grundsätze über die Aufstellung von Rechtsverordnungen, die wir in der Einleitung dieser Abhandlung entwickelt haben.

Arndt sucht weiterhin seine Ansicht bezüglich des Art. 7 Ziff. 2 RV. durch den Hinweis darauf zu stützen, daß der Bundesrat auf Grund dieses Artikels Verordnungen erlassen könne und erlassen habe über den Einschluß von Gebietsteilen des Deutschen Reiches in die gemeinschaftliche Zollinie und daß dieses Rechtsverordnungen seien.[1])

In Art. 33 Abs. 1 RV. heißt es: „Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze. Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietsteile.“ [2]) Welches diese ausgeschlossenen Gebietsteile sind, ergibt sich aus Art. 6 Ziff. 1 und 2 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. 7. 1867. Sobald nun die Gründe, welche den Ausschluß der fraglichen Gebiete rechtfertigen, fortgefallen sind, werden diese in das gemeinschaftliche Zollgebiet aufgenommen.[3]) Eine solche Aufnahme ist nichts anderes als ein Vollzug der Bestimmungen des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 RV., und das für den Erlaß der hierfür erforderlichen Vorschriften zuständige Organ ist, wie auch Arndt mit Recht annimmt, nach RV. Art. 7 Ziff. 2 der Bundesrat. Arndt meint nun aber weiter, „daß die bezüglichen Bundesratsbeschlüsse einen Rechtssatz aufstellen, mithin Rechtsverordnungen sind.“ [4]) Dem können wir nicht beipflichten.

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 98 f.

[2]) vgl. Seydel, Kommentar S. 224ff.; Laband, Staatsr. IV, 394; Riedel, Reichsverfassungsurkunde S. 118 f.

[3]) Art. 6 Abs. 2 des Zollvereinigungsvertrages v. 6. 7. 1867 lautet: „Sobald die Gründe aufgehört haben, welche die volle Anwendung des gegenwärtigen Vertrages auf den einen oder anderen der unter Nr. 1 genannten Staaten und Gebietsteile zurzeit ausschließen, wird das Präsidium des Norddeutschen Bundes den Regierungen der übrigen vertragenden Teile Nachricht geben. Der Bundesrat des Zollvereins beschließt alsdann über den Zeitpunkt, an welchem die Bestimmungen der Art. 3—5 und 10—20 in diesem Staate oder Gebietsteile in Wirksamkeit treten.“ Dieser Absatz ist als gegenstandslos fortgefallen.

[4]) Arndt, Verordnungsrecht S. 99.

Denn als „Vollzugsverordnungen“ enthalten sie keine neuen Rechtsregeln, sondern führen nur die in Art. 33 Abs. 1 aufgestellten Rechtssätze aus, sie machen Gebrauch von ihnen und bringen sie zur Anwendung. Der Bundesrat hat darüber zu befinden, ob zolltechnische Gründe den Einschluß eines Landesteiles verbieten oder nicht. Liegt in dieser Beziehung kein Hindernis vor oder sind etwa bestehende in Wegfall gekommen, so müssen kraft Gesetzes ohne Rücksicht auf etwaige gegenteilige Wünsche des Bundesrates die betreffenden Gebietsteile in die Zollgemeinschaft eingeschlossen werden, und der Bundesrat hat als Organ zur Ausführung von Reichsgesetzen die für diesen Einschluß notwendigen Beschlüsse und Anordnungen zu erlassen. Dagegen steht es nicht etwa in seiner Macht, Gebietsteile, welche „wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeignet erscheinen“, nun trotzdem in diese aufzunehmen. Denn damit würde er eine Ausnahme von der angeführten Gesetzesregel statuieren und somit einen neuen Rechtssatz aufstellen, wozu er einer besonderen Ermächtigung bedürfte.

Der letzte Zweifel an der Richtigkeit seiner Behauptung, daß der Bundesrat nach Art. 7 Ziff. 2 RV. zum Aufstellen von Rechtsvorschriften kompetent sei und daß unter dem Ausdrucke „Verwaltungsvorschriften“ auch Rechtsvorschriften mitbegriffen seien, werde, so glaubt Arndt,[1]) durch die Bestimmungen des Art. 38 Abs. 2 RV. ausgeschlossen. Denn die hier genannten „Verwaltungsvorschriften“ seien Rechtsverordnungen, also ihrem Inhalte nach Gesetze und würden nur als Verwaltungsvorschriften bezeichnet, weil sie der Gesetzesform entbehrten.

Daß diese Ansicht nicht zutrifft, ergibt sich schon aus dem über die Zoll- und Steuerregulative Gesagten.

Art. 38 Abs. 2 Ziff. 1 RV. redet von den „auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermäßigungen“. Im verfassungsberatenden Reichstage wurde der Antrag gestellt, die ersten Worte durch

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 55 ff., Verf. d. D. R. S. 120, 123, Staatsrecht S. 201.

den Passus „der durch Bundesgesetz zu regelnden Steuervergütungen . . .“ zu ersetzen,[1]) und zwar schlug man dieses aus dem Grunde vor, daß es nicht den Anschein erwecke, als gestatte die Verfassung Steuervergütungen und -ermäßigungen durch Verordnung einzuführen.[2]) Im Reichstage bestand kein Zweifel darüber, daß die Festsetzung von Steuervergütungen und -ermäßigungen ausschließlich Sache der Gesetzgebung sei, und man hielt deshalb die Einführung der präziseren Fassung[3]) des Abänderungsvorschlages für unnötig und überflüssig.

Steuererleichterungen können also nur durch Gesetz oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnung erlassen werden. Daraus folgt aber noch keineswegs, daß die in den Verwaltungsvorschriften enthaltenen Bestimmungen über die Vergütung oder Ermäßigung von Steuern auch Rechtssätze sein müssen.

Das Gesetz selbst bestimmt,[3]) daß eine Steuervergütung, z. B. bei der Ausfuhr von Zucker, stattfinden soll, und pflegt dann hinzuzufügen, daß der Bundesrat die Verwaltungsvorschriften erlassen soll, um die „Maßgaben“ festzusetzen, die „näheren Bestimmungen“ zu treffen oder die „Bedingungen“ festzustellen, unter denen die Vergütungen gewährt werden. Diese Vorschriften des Bundesrates sind aber keine Rechtssätze. Es sind „Vorbehalte“, welche den Machtkreis der steuerbehördlichen „Überwachungsgewalt“ kennzeichnen und abgrenzen. Jeder der die Vorteile der Steuervergütung genießen will, muß sich den genannten Bestimmungen unterwerfen. Nur dann wird ihm die Rückerstattung der Steuer gewährt. Diese Unterwerfung ist aber, wie wir im Vorhergehenden dargetan haben, keine zwangsweise sondern eine freiwillige. Sie stellt eine selbst gewollte Freiheitsminderung des an die Behörde herantretenden Untertanen, aber keinen Eingriff in dessen Freiheit dar und bedarf im einzelnen nicht der gesetzlichen Grundlage.

Hiermit dürfte die von Arndt aufgestellte Behauptung fallen.

---

[1]) Seydel, Kommentar S. 256.

[2]) vgl. die Worte Erxlebens und Delbrücks im verfassungsberatenden Reichstage 1867. (Sten. Berichte S. 501, 502.)

[3]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht I S. 406, 439 ff.

Schließlich müssen wir noch mit einigen Worten der von Arndt für seine Lehre herangezogenen Ein-, Aus- und Durchfuhrverbote gedenken.[1])

Diese Verbote haben an sich mit dem Zoll- und Steuerwesen nichts zu tun. Sie greifen erst auf dieses Gebiet über, sobald ihr Erlaß aus zoll- und handelspolitischen Gründen gerechtfertigt erscheint. Ausfuhrverbote von Waffen und Munition sind beispielsweise reine Kriegsmaßregeln, da sie nicht den Zweck verfolgen, zoll- und handelspolitische Interessen zu schützen oder zu fördern.

Nach § 1 des Vereinszollgesetzes vom 1. 7. 1869 dürfen alle Erzeugnisse der Natur, wie des Kunst- und Gewerbefleißes im ganzen Umfange des Zollvereinsgebietes ein-, aus- und durchgeführt werden. Ausnahmen von dieser Regel können nach § 2 desselben Gesetzes „zeitweise für einzelne Gegenstände beim Eintritt außerordentlicher Umstände oder zur Abwehr gefährlicher ansteckender Krankheiten (Art. 4 Abs. 2 bis einschließlich 5 des Vertrages vom 8. 7. 1867) oder aus sonstigen Gesundheits- oder sicherheitspolizeilichen Rücksichten für den ganzen Umfang oder einen Teil des Vereinsgebietes angeordnet werden". Es kann wohl nicht in Abrede gestellt werden, daß durch diesen letzten Paragraphen ein Verordnungsrecht hat festgesetzt werden sollen.[2]) Welche Behörde aber zur Ausübung dieses Rechtes befugt sei, ist nicht ohne weiteres aus der angeführten Bestimmung ersichtlich. Auch § 167 Abs. 2 des Vereinszollgesetzes, welcher sagt, daß „die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Regulative und sonstigen Bestimmungen" vom Bundesrate des Zollvereins erlassen werden sollen, gibt keine nähere Auskunft darüber, da hier offenbar nur von Vollzugsbestimmungen, von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die Rede ist. Aus-, Ein- und Durchfuhrverbote stellen aber unzweifelhaft Rechtsnormen dar. Denn sie setzen Ausnahmen von den Bestimmungen des § 1 des Vereinszollgesetzes fest und müssen deshalb auch

---

[1]) vgl. Arndt, Staatsrecht S. 200, Verordnungsrecht S. 95 ff., Selbständige Verordnungsr. S. 249 f., Annalen 1885 S. 703 ff., 1895 S. 181 ff.; Laband, Staatsrecht IV S. 402 f.; Seydel, Kommentar S. 227 ff.

[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 96, Annalen 1895 S. 183 f.; Seydel, Kommentar S. 232.

selbst Rechtsregeln sein, zumal sie mit ihren Anordnungen in die Freiheit der Untertanen eingreifen, indem sie ihnen Beschränkungen hinsichtlich des Transportes von Tieren und gewissen Produkten auferlegen. Wer ist nun nach Absicht des Gesetzgebers zum Erlaß dieser Verbote berufen?

Nach Arndts Meinung ist der Bundesrat hierzu berechtigt, und zwar gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV., der hier Anwendung finde.[1]) Dieser erteile ja dem Bundesrate das Recht zum Aufstellen von Rechtsverordnungen. Mit der von uns vertretenen Theorie, nach welcher Art. 7 Ziff. 2 RV. nur von allgemeinen „Verwaltungs-" nicht aber von „Rechts"vorschriften spricht, steht diese Auffassung in Widerspruch, und wir müssen deshalb nach einer anderen Erklärung suchen. Unter Verordnungen im Sinne von Rechtsverordnungen verstehen wir rechtssatzenthaltende Vorschriften, welche ohne Mitwirkung der Volksvertretung kraft gesetzlicher Delegation erlassen werden. In der Reichsverfassung ist ein besonderes Organ für ihren Erlaß nicht ausdrücklich bestimmt. Die Funktionen der souveränen Gewalt sind im Reiche an den Kaiser und den Bundesrat verteilt, die sie unter Mitwirkung des Reichstages auszuüben haben. Da nun beim Aufstellen von Rechtsverordnungen der Reichstag als Vertreter des deutschen Volkes nicht beteiligt ist, so können für deren Erlaß, falls durch Einzelgesetz keine besondere Bestimmung getroffen ist, nur diese beiden Organe in Frage kommen. Da dürfte es wohl das Nächstliegende sein, daß nicht eines von ihnen, der Bundesrat oder der Kaiser, dieses Recht für sich allein in Anspruch nimmt, sondern daß sie beide, entsprechend ihrer Anteilnahme an der Reichsgesetzgebung auch beim Festsetzen von Rechtsverordnungen in Tätigkeit treten. Denn es liegt kein Grund vor, daß hier die Mitwirkung des Kaisers stillschweigend ausgeschaltet werde. Demgemäß müßte der Bundesrat über die Aufstellung der Rechtsregeln Beschluß fassen, und der Kaiser hätte diese Beschlüsse auszufertigen und zu publizieren. Dieses Zusammenwirken von Bundesrat und Kaiser entspricht

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 97, Selbständ. Verordnungsrecht S. 249, Verf. d. D. R. S. 119 Note 8, Annalen v. 1895 S. 182, 184.

genau demselben Vorgange, wie er dort zutage tritt, wo der Kaiser kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung „mit Zustimmung des Bundesrates“ eine Verordnung erläßt, wie beispielsweise die Verordnung betr. die Hauptmängel und Gewährfristen beim Viehhandel vom 27. 3. 1899 oder die Verordnung zur Ausführung des Patentgesetzes vom 7. 4. 1891 und des Gesetzes betr. den Schutz von Gebrauchsmustern vom 1. 7. 1891 (11. 7. 1891). Dem steht der Umstand nicht entgegen, daß die vom Bundesrate auf Grund spezieller Delegation festgesetzten Verordnungen nicht vom Kaiser publiziert werden. Denn in diesen Fällen ist dem Bundesrat allein das Verordnungsrecht übertragen, und er ist somit an die Mitwirkung des Kaisers nicht gebunden, da dessen Mitbetätigung nicht vorgesehen oder vorgeschrieben ist. Ebensowenig bedarf der Kaiser zur Ausübung des ihm in besonderen Fällen übertragenen Verordnungsrechtes der Zustimmung des Bundesrates, sondern er erläßt nach eigener Entschließung im Namen des Reichs diese Verordnungen.

Alles kurz zusammengefaßt kommen wir zu dem Schluß: Im Zweifel, wenn das Gesetz keine nähere Bestimmung über das zuständige Organ trifft, werden Reichsverordnungen vom Kaiser „im Namen des Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates“ erlassen und im Reichsgesetzblatt veröffentlicht.

Vergleichen wir mit diesem Ergebnisse die verschiedenen Aus- und Einfuhrverbote, so finden wir hier unsere Annahme bestätigt. Die Pferdeausfuhrverbote vom 4. 3. 1875, vom 7. 7. 1877 und vom 25. 1. 1887 wurden vom Kaiser nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates erlassen und im Reichsgesetzblatte verkündet. Auf gleiche Weise wurden erlassen und publiziert die Verordnung vom 26. 2. 1875, durch welche zur Abwehr des Koloradokäfers die Einfuhr von Kartoffeln und Kartoffelabfällen aus Amerika verboten wurde, weiter das wegen der Trichinengefahr erlassene Verbot der Einfuhr von Schweinen, Schweinefleisch und Würsten aus Amerika vom 6. 3. 1883 usw.

Es liegt nach alledem hier jedenfalls kein Anlaß vor, der die Vermutung rechtfertigen könnte, daß Art. 7 Z. 2 RV. dem Bundesrate die Bevollmächtigung zum Aufstellen von Rechtsvorschriften erteile, oder daß in dem Ausdrucke „Verwaltungs-

vorschriften“ rechtssatzenthaltende Verordnungen mitinbegriffen seien.

Was nun hinsichtlich der genannten Ein-, Aus- und Durchfuhrverbote das Zeugnis Delbrücks anlangt, auf welches Arndt[1]) sich beruft, so kann man aus dessen Darlegung, die Ausfuhrverbote seien „gegenwärtig auf Grund der Vorschrift im § 2 des Zollgesetzes in Verbindung mit Art. 7 Nr. 2 der Reichsverfassung nur vom Bundesrate zu beschließen“, auch noch keine Schlußfolgerung zugunsten der Arndtschen Theorie ziehen. Denn nur soweit die in Betracht kommenden Verbote „Verwaltungs-“ nicht „Rechts“vorschriften aufweisen, gründen sie ihren rechtsgültigen Erlaß auf Art. 7 Z. 2 RV.

§ 9.

Verordnungen auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens.

Wir wenden uns jetzt den Hauptargumenten zu, welche Arndt zur Bekräftigung seiner Verordnungstheorie aus dem Gebiete des Eisenbahnwesens anführt.[2])

In erster Linie sind es die Bestimmungen der Art. 42, 43 und 45 der Reichsverfassung, um welche sich hier namentlich der Streit dreht. Nach Arndts Darlegungen statuieren diese ein Verordnungsrecht des Reiches, zu dessen Ausübung der Bundesrat, gestützt auf Art. 7 Z. 2 RV., befugt sein soll. Es sei anzunehmen, „daß der Erlaß der diesbezüglichen Verordnungen, trotz des anscheinend widersprechenden Wortlautes der Art. 42 und 45 nicht den Einzelstaaten, sondern dem Reiche, und zwar dem Bundesrate[3]) zustehe. „Allerdings wäre es auch statthaft gewesen, daß die Einzelstaaten selbst Übereinstimmung bezw. Gleichheit unter ihren Eisenbahnbetriebs- bezw. Eisenbahnpolizeireglements herbeigeführt hätten.“ Da jedoch die Landesregierungen jahrelang nach dieser Richtung hin untätig

---

[1]) Arndt, Verordnungsr. S. 96; Selbständ. Verordnungsr. S. 249; Annalen v. 1895 S. 188; vgl. Delbrück, Der Artikel 40 S. 24.

[2]) Arndt, Verordnungsr. S. 102 ff.

[3]) Arndt, Verordnungsr. S. 105.

geblieben wären, so sei es Recht und Pflicht des Reiches gewesen, hier in Wirksamkeit zu treten, zumal die Verfassung auf diesem Gebiete „tunlichste Beschleunigung und Sorge für die Durchführung“ anbefohlen habe. Das hier speziell zuständige Organ sei aber, wenigstens seit Geltung der Reichsverfassung, unzweifelhaft der Bundesrat. Denn dieser habe gemäß Art. 7 Nr. 2 RV. über die zur Ausführung der Reichsgesetze, also auch der Reichsverfassung, dienenden „Verwaltungsvorschriften“ zu beschließen.

Sehen wir uns hieraufhin die fraglichen Bestimmungen an, so kommen wir zu einem abweichenden Resultate.

Art. 42 RV. lautet: „Die Bundesregierungen verpflichten sich, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen“, und Art. 43 beginnt mit den Worten: „Es sollen demgemäß mit tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden.“ In beiden Artikeln ist weder vom Erlaß von Verordnungen noch von Verwaltungsvorschriften die Rede, und es ist weder dem Reiche noch speziell dem Bundesrate eine bestimmte Befugnis zur Ausübung eines solchen Rechtes erteilt worden.[1]) Die Reichsverfassung spricht mit klaren Worten von den „Bundesregierungen“, also von den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten, nicht aber vom Reiche als solchem oder von einem Organe desselben. Den Einzelstaaten wird weiterhin nicht anbefohlen die dort genannten Einrichtungen und Anordnungen zu treffen, es wird ihnen nicht vorgeschrieben, was sie tun und was sie lassen sollen, es wird ihnen keine Verpflichtung auferlegt. Die Bundesregierungen „verpflichten sich“, d. h. es ist bei Beratung der Reichsverfassung unter den einzelnen Bundesstaaten eine Verständigung erzielt worden, die dahin geht, daß sie ihre Bahnen wie ein einheitliches Netz verwalten, sie nach

---

[1]) Hänel, Staatsrecht I. S. 644 ff., Studien II S. 80 ff.; Laband, Staatsrecht III S. 110 ff.; Seydel, Kommentar S. 272 ff.

einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten wollen usw. Der Schwerpunkt der Eisenbahnpolitik soll nach wie vor in den Händen der Einzelstaaten liegen, und die angeführten Artikel stellen nur das Programm auf, welches die Bundesregierungen „im Interesse des allgemeinen Verkehrs“ auf dem Wege freier gegenseitiger Vereinbarung zur Durchführung bringen wollen. Dem Reiche aber soll durch die angeführten Bestimmungen die Befugnis zum positiven Eingreifen durch Festsetzungen von Verordnungen nicht gewährt werden. Wie das Ziel, welches die Regierungen gemeinsam verfolgen wollen, im einzelnen verwirklicht wird, darüber ist in den Art. 42 und 43 nichts Näheres festgesetzt, und es liegt auch nicht in ihrer Absicht hierüber nähere Anordnung zu erteilen. Das ist vielmehr Sache des Landesstaatsrechtes.

Dasselbe gilt von Art. 45 RV. Wenn dieser sagt: Das Reich „wird namentlich dahin wirken 1. daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden“, so läßt sich daraus nichts über ein Verordnungsrecht des Reiches resp. des Bundesrates folgern. Der Artikel will dieses auch gar nicht verfügen, sondern er bringt nur zum Ausdruck, daß das Reich die Vermittlung übernehmen wird, daß baldmöglichst eine Einigung und ein Einverständnis zwischen den Landesregierungen über die Festsetzung übereinstimmender Betriebsreglements erzielt werde. Das Reich soll nur zu veranlassen suchen, daß hierüber Entschlüsse gefaßt, daß hierüber beraten werde. Hätte die Verfassung hier ein Verordnungsrecht des Reiches im Auge gehabt, so wäre das auch gewiß im Wortlaute zur Geltung gekommen, indem man etwa gesagt hätte: Das Reich, bezw. der Bundesrat, wird ein für alle deutschen Eisenbahnen gültiges Betriebsreglement erlassen. Aus Art. 45 kann ein solches Recht des Bundesrates jedenfalls nicht abgeleitet werden.

Eine Verständigung über die erwähnten Einrichtungen und Anordnungen wird unter den Bundesstaaten naturgemäß am ehesten durch Beratung, Verhandlung und Beschlußfassung im Bundesrate herbeigeführt, da sich hier ja die Vertreter aller Regierungen zu gemeinsamer Beratschlagung zusammenfinden,

Das gleiche wird auch auf zu diesem Zwecke stattfindenden Kongressen erzielt, zu denen jede Staatsregierung ihre Bevollmächtigten entsendet.

Die auf Grund der Art. 42, 43 und 45 vom Bundesrate erlassenen Bekanntmachungen wie die Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 15. 11. 1892 mit ihren Abänderungen, die Betriebsordnung für die Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. 7. 1892, die Signalordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 5. 7. 1892, die Normen für den Bau und die Ausrüstung der Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. 7. 1892 usw., können und wollen demnach keine Rechtsverordnungen darstellen. Sie sind weder Rechtsverordnungen noch zur Ausführung der genannten Artikel vom Bundesrate erlassene Verwaltungsvorschriften. Sie geben nur das unter den Einzelregierungen getroffene Übereinkommen wieder, sie geben nur bekannt, welche gemeinsame Verständigung unter ihnen erzielt ist. Sie haben also nur den Charakter einer tatsächlichen Feststellung von dem, was die Regierungen der Einzelstaaten zu beschließen für gut befunden haben, sie sind gleichsam ein Protokoll über deren gemeinsame Beschlüsse, welche sie nach dem vom Bundesrate vorgeschlagenen Muster gefaßt haben. So kann denn auch das Reich diese Abmachungen nicht für alle deutschen Bahnen zur Verwirklichung bringen. Nur für die Reichseisenbahnen steht ihm diese Befugnis zu, für die übrigen dagegen verbleibt dieses Recht den einzelnen Staaten.[1])

Die genannten vom Bundesrate auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens erlassenen Bekanntmachungen bieten also keine Handhabe für die Auslegung des Art. 7 Z. 2 RV., da sie weder Rechts- noch Verwaltungsvorschriften des Bundesrates aufweisen, sondern nur das unter den verschiedenen Bundes-

[1]) Was das speziell in der Verkehrsordnung festgesetzte Verhältnis der Eisenbahnverwaltungen zu den Privatpersonen anlangt, welche sich der Eisenbahnen zur Personen- und Güterbeförderung bedienen, so erscheint dieses als ein zivilrechtlicher Vertrag, dessen Bedingungen zuvor im Reglement festgesetzt und zur Kenntnis des Publikums gebracht sind, und denen sich die Kontrahenten bei Eingehung des Vertrages stillschweigend unterwerfen.

regierungen erzielte Einverständnis im einzelnen feststellen. Der von Arndt angewandten Beweisführung mit ihren Folgerungen fehlt demnach hier die Grundlage, so daß diese nicht als den Tatsachen entsprechend anerkannt werden können. Hieran kann auch der Umstand nichts ändern, daß das neue Handelsgesetzbuch die rechtliche Bedeutung speziell der Verkehrsordnung wesentlich verändert hat. Sie ist durch dieses Gesetz zum Range einer zwingenden Rechtsnorm, zu einer wirklichen Rechtsquelle erhoben worden, deren Inhalt den Vorrang hat vor den allgemeinen Frachtrechtsbestimmungen des Handelsgesetzbuches.[1]) Am 26. 10. 1899, also nach Verkündung des neuen Handelsgesetzbuches, wurde eine neue Verkehrsordnung bekannt gemacht. Hinsichtlich dieser Verordnung nun wurden berechtigte Zweifel darüber erhoben, ob der Bundesrat für ihren Erlaß zuständig gewesen sei. Da die nähere Erörterung dieser Streitfrage nicht in den Rahmen unserer Abhandlung gehört, wollen wir nur untersuchen, ob sich die Zuständigkeit des Bundesrates aus Art. 7 Z. 2 RV. folgern läßt oder nicht.

Nach der vorhergehenden Darstellung war diese Folgerung bei der Verkehrsordnung vom 15. 11. 1892 nicht statthaft, und zu dem gleichen Resultate müssen wir auch bei der neuen Verkehrsordnung gelangen.[2]) Denn sie dient nicht zur Ausführung sondern in derselben Weise wie das Binnenschiffahrtsgesetz und das Gesetz über den Verlagsvertrag zur Ergänzung des Handelsgesetzbuches. Ihre Bestimmungen haben nicht den Zweck, die Anordnungen des Handelsgesetzbuches zur Anwendung und Vollziehung zu bringen, sondern sie sollen dort, wo das Handelsgesetzbuch bezüglich des Eisenbahnrechtes Lücken gelassen hat, diese ausfüllen, sie sollen dort, wo es keine Auskunft gibt, an seine Stelle treten, es also ergänzen. Da Art. 7 Z. 2 RV. aber nur von den „zur Ausführung“ der Reichsgesetze erforderlichen Vorschriften redet, so ist es unzulässig, daraus den Schluß zu ziehen, daß der Bundesrat auf Grund dieser Bestimmung auch

---

[1]) Handelsgesetzbuch §§ 454, 471 Abs. 2.

[2]) Laband, Staatsrecht II S. 123; vgl. dagegen Arndt in den Preußischen Jahrbüchern Bd. 104 S. 323 ff.

befugt sei, Rechtsnormen zur Ergänzung eines Reichsgesetzes aufzustellen. Wäre dem Bundesrate durch Art. 7 Z. 2 RV. dieses Recht zugesprochen, so würde er auch gewiß beim Erlaß der neuen Verkehrsordnung seine Zuständigkeit auf Art. 7 Z. 2 und nicht allein auf Art. 45 RV. gestützt haben.

§ 10.

Verordnungen auf dem Gebiete des Militärwesens.

Darüber, wann der Bundesrat beim Militärwesen gemäß Art. 7 Z. 2 RV. Anordnungen treffen kann, stimmt Arndt[1]) mit der herrschenden Meinung überein. Denn er vertritt den Standpunkt, daß, sobald vom Reiche ein Militärgesetz erlassen ist, der Bundesrat über die für dessen Ausführung erforderlichen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschließen habe, wofern nicht, wie vielfach zugunsten des Kaisers, durch Reichsgesetz eine Ausnahme gemacht sei.[2]) Über den Inhalt, welchen derartige Vorschriften haben dürfen, ist Arndt dagegen abweichender Ansicht. Auch hier verharrt er bei seiner schon angeführten Behauptung und glaubt, „daß die vom Bundesrate zur Ausführung der Reichsgesetze erlassenen Verordnungen Rechtsverordnungen intra legem in dem Umfange sein dürfen, wie dieses bei Gesetzen solcher Art hergebracht oder auch aus anderen Umständen als die mutmaßliche Absicht des Gesetzes anzusehen ist.“[3]) Beim preußischen Militärwesen, das ja die Grundlage für das Reichsmilitärwesen bilde, seien auch rechtssatzenthaltende Anordnungen im Verordnungswege ergangen, und so müsse für das Reich in den in Betracht kommenden Fällen das Nämliche gelten.

Wir können uns auch hier nicht zu der Ansicht bekennen, daß die vom Bundesrate auf Grund des Art. 7 Z. 2 zur Aus-

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 132 ff.

[2]) Anderer Meinung sind Thudichum in Holtzendorffs Jahrb. II S. 91 und Rönne, Reichsstaatsrecht II, 2 S. 136, indem sie glauben, daß dem Kaiser das Verordnungsrecht in Militärsachen allgemein zustehe.

[3]) Arndt, Verordnungsrecht S. 133/34.

führung eines Reichsmilitärgesetzes zu beschließenden Verwaltungsvorschriften Rechtssätze enthalten dürfen.

Im Gegensatz zum Post- und Telegraphenwesen hat die Reichsverfassung beim Heerwesen die Grenze zwischen Gesetzgebung und administrativer Anordnung nicht ausdrücklich festgelegt.[1]) Für eine solche Bestimmung lag prinzipiell auch kein Grund vor. Denn beim Post- und Telegraphenwesen war eine besondere Festsetzung notwendig oder wenigstens angebracht, weil die hier auf allgemeinen Grundsätzen beruhende Grenze zwischen den durch Gesetz und den im Verwaltungswege zu treffenden Anordnungen zugunsten der Gesetzgebung verschoben wurde, weil man hier von vornherein gewisse, an und für sich durch Vorschriften der Verwaltungsbehörden zu regelnde Gegenstände durch Gesetz zu normieren beabsichtigte. Da man beim Heerwesen einen solchen prinzipiellen Vorbehalt nicht machen wollte, war hier eine ausdrückliche Scheidung zwischen beiden Arten der Anordnung entbehrlich. Beim deutschen Heerwesen kommen demnach die allgemeinen Prinzipien hierfür zur Anwendung, indem alles was Rechtssätze enthält durch Gesetz oder kraft spezieller gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnung geregelt wird, alle anderen Vorschriften aber von der betr. Verwaltungsbehörde resp. dem Bundesrate zu erlassen sind, falls nicht das Gesetz deren Normierung für sich in Anspruch nimmt.

Auch wenn man die Ansicht vertritt,[2]) daß nach Art. 61 RV. die Begrenzung zwischen dem Bereich des Gesetzes und allen übrigen Anordnungen zunächst durch den Stand der preußischen Gesetzgebung bewirkt sei, vorbehaltlich allerdings der weiteren Regelung durch die Reichsgesetzgebung, so kommt das für die hier zu entscheidende Frage im Grunde auf dasselbe hinaus. Denn auch in Preußen ist nichts, was nach den allgemeinen Grundsätzen für das Gesetz reserviert bleibt, durch Verwaltungsvorschrift geregelt.

Hat also das Reich in Militärsachen ein Gesetz erlassen,

---

[1]) Laband, Staatsrecht IV S. 15 ff.
[2]) Hänel, Staatsrecht I S. 495.

so ist der Bundesrat zum Erlaß der hierfür erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zuständig, sofern nichts anderes bestimmt ist. Ihrem Inhalte nach haben sich diese Vorschriften, den allgemeinen Regeln entsprechend, auf die inneren Angelegenheiten der Militärverwaltung zu beschränken. Sie dürfen sich nur bewegen innerhalb des Machtkreises des militärischen Gewaltverhältnisses und können sich rechtswirksam nur an diejenigen Personen wenden, welche kraft Gesetzes oder infolge freiwilligen Eintrittes der „Anstaltsgewalt" des Militärs unterstehen. Sie können aber keine die Gesamtheit der Untertanen bindenden Normen aufstellen und dürfen nicht in deren Freiheit und Eigentum eingreifen. Bestimmungen, welche den Untertanen Leistungen für das Heer im Kriege wie im Frieden auferlegen oder ihr Grundeigentum im Rayon der Festungen beschränken usw., können nur durch Gesetze getroffen werden und sind auch weder im Reiche noch in Preußen im Verwaltungswege erlassen oder abgeändert worden. Die vom Bundesrate zur Ausführung eines Reichsgesetzes über das Militärwesen beschlossenen Verwaltungsvorschriften weisen nirgends Rechtsregeln auf.

Von der Widerlegung der Beweisführung Arndts, daß in der preußischen Monarchie zahlreiche Anordnungsn, welche Rechtssätze enthielten, durch Verordnung ergangen seien, muß hier abgesehen werden. Arndts Argumentation dürfte auch dabei auf Irrtum beruhen.[1])

§ 11.

Verordnungen auf dem Gebiete des Seewesens.

Auf Grund des Art. 54 Abs. 2 RV., welcher bestimmt: „Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen . . ." ist vom Bundesrate die Schiffsvermessungsordnung ergangen, deren Rechts-

[1]) Der Beweis hierfür ist im einzelnen von Anschütz erbracht: Gegenw.-Theorien S. 84ff.

gültigkeit angezweifelt wird, weil sie Rechtsregeln enthalte, und der Bundesrat deshalb zu ihrem Erlaß nicht befugt gewesen sei.

Arndt sucht die Gültigkeit dieser bundesratlichen Verordnung, seiner Theorie entsprechend, auf Artikel 7 Z. 2 RV. zu stützen. [1]) Da nach dem hergebrachten Staatsrechte das Vermessungsverfahren nicht durch Gesetz, sondern durch Verordnung normiert wäre, so sei auch hier der Verordnungsweg statthaft und angemessen gewesen. Daß in der Schiffsvermessungsordnung Rechtsvorschriften enthalten seien, schließe die Zuständigkeit des Bundesrates für ihren Erlaß nicht aus. Denn Art. 7 Z. 2 RV. gewähre ihm nach dem Sprachgebrauch der Verfassung auch die Befugnis Rechtsverordnungen aufzustellen.

Wie haben wir uns zu diesen Ausführungen zu stellen?

Die Vornahme der Schiffsvermessung war bei den deutschen Einzelstaaten nicht in das Belieben der Schiffsbesitzer gestellt, sondern wurde ihnen kraft landesrechtlicher Vorschrift zur Pflicht gemacht. Eine dahingehende ausdrückliche Bestimmung war daher in der Verfassungsurkunde des Norddeutschen Bundes wie des Deutschen Reiches nicht erforderlich. Anders war es dagegen mit der Festsetzung eines geeigneten, einheitlichen Messungsverfahrens.

Hier hatten die deutschen Einzelstaaten verschiedenartige mehr oder minder voneinander abweichende Systeme, [2]) ein Zustand, welcher bei dem starken Aufschwung der deutschen Schiffahrt zu immer größeren Unzuträglichkeiten, Belästigungen und Nachteilen führen mußte. Da sich die Höhe der zu zahlenden Hafen- und Schleusengelder, der Kanalabgaben usw. nach dem Rauminhalt und der Ladungsfähigkeit der Schiffe richtet, waren zeitraubende Nachvermessungen und Kontrollen unvermeidlich. Dazu kam, daß durch die hierfür zu zahlenden Gebühren unnötige Kosten entstanden und daß andrerseits die Unvollkommenheit mancher Meßmethoden die Erbauer und Reeder der Schiffe zu betrügerischen Manipulationen verleiteten. Im Interesse der deutschen Schiffahrt lag es daher, wenn die Verfasssung dem

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 139 ff.

[2]) vgl. Romberg, Art. Marine- und Seewesen in Holtzendorffs Jahrbuch I (1871) S. 362 ff.

Reiche die Aufgabe zuwies, die verschiedenen Messungsmethoden der deutschen Staaten durch ein gleichmäßiges System zu ersetzen.

Wenn Art. 54 Abs. 2 RV. den Satz aufstellt: „Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen", so ist dadurch weder zum Ausdruck gebracht, ob der Weg der Gesetzgebung oder der Verordnung beschritten werden soll, noch, falls man bei der vorgesehenen Regelung an den Verordnungsweg gedacht hat, welchem Organe speziell der Erlaß zustehe. Es wird nur festgesetzt, daß das Reich und nicht die Landesregierungen das Vermessungsverfahren bestimmen soll. Mit anderen Worten ausgedrückt sagt der Artikel: „Die Kauffahrteischiffe der deutschen Einzelstaaten unterliegen der behördlichen Vermessung. Das Vermessungsverfahren wird von Reichswegen bestimmt." Es wird hierdurch ein Zustand geschaffen, der sein Gegenstück im Zoll- und Steuerwesen findet. Dort wird dem Reiche die Befugnis zugewiesen, die Zoll- und Steuererhebung durch Gesetz und allgemeine Verwaltungsvorschriften zu regeln und sie zu beaufsichtigen, während die Einzelstaaten diese Vorschriften realisieren, indem sie durch ihre Behörden in den vorgeschriebenen Fällen und nach dem vom Reiche bestimmten Verfahren die Abgaben einziehen lassen. Ebenso hat bei der Schiffsvermessung das Reich die Regeln für die Vermessung aufzustellen, und den Einzelstaaten fällt es zu, diese Regeln zur Durchführung zu bringen. Beim Zoll- und Steuerwesen wurden die Brauer und Branntweinbrenner bezw. deren Betriebe, wie wir gesehen, der „Überwachungsgewalt" der Behörde unterstellt, und etwas Ähnliches sehen wir auch hier. Die Verfassung bestimmt, wenigstens indirekt, daß alle Kauffahrteischiffe der Vermessung unterliegen. Wer also ein Schiff zum Erwerbe durch Seefahrt benutzen will, ist verpflichtet es durch die zu diesem Zwecke bestimmte Behörde vermessen zu lassen. Er ist damit in ein Gewaltverhältnis zu ihr getreten. Er oder genauer sein Schiff ist der Überwachungsgewalt und Kontrolle der Vermessungsbehörde kraft Gesetzes unterstellt. Der Grund, aus welchem sich diese gesetzliche Unterwerfung rechtfertigt, ist einmal zu suchen in dem Interesse, welches der Staat an der richtigen Vermessung hat, insofern ihm dadurch

der unverkürzte Zugang aller ihm zustehenden, nach dem Rauminhalt der Schiffe bemessenen Schiffahrtsabgaben garantiert wird, sodann in den Vorteilen, welche die Reeder durch den Fortfall der Nachvermessungskosten genießen, und endlich nicht an letzter Stelle in den Erleichterungen, welche der gesamten deutschen Schiffahrt dadurch gewährt werden, daß die deutschen Meßbriefe, deren Richtigkeit durch die behördliche Vermessung gleichsam verbürgt wird, von den meisten mit Deutschland Handel treibenden Nationen anerkannt werden. Auf Grund des genannten Gewaltverhältnisses können von der zur Festsetzung des Vermessungsverfahrens berechtigten Behörde allerlei Anweisungen ergehen, doch dürfen sich diese nur auf das Verfahren selbst und die zu seiner ordnungsmäßigen Handhabung erforderlichen und notwendigen Manipulationen beziehen. Nur so weit reicht die Befugnis. Etwaige Vorschriften über die Einrichtung oder die Bauart eines herzustellenden Schiffes kann die Vermessungsbehörde dagegen nicht erlassen. Denn das gehört nicht mehr zur Vermessung.

Forschen wir nun nach dem Organe, welches alle diese Anordnungen zu treffen hat, so kommen wir zu dem Schluß, daß hier der Bundesrat gemäß Art. 7 Z. 2 RV. zuständig sein muß. Da dieser Artikel aber nur von Verwaltungsvorschriften spricht, bedarf es noch der Klarstellung, ob die Schiffsvermessungsordnung Rechtsregeln enthält, in welchem Falle ja die Bezugnahme auf Art. 7 Z. 2 RV. unstatthaft wäre.

Die Schiffsvermessungsordnung gibt in erster Linie den Vermessungsbehörden Anweisungen. Sie schreibt ihnen vor, welches System sie anzuwenden haben, wie sie die einzelnen Teile eines Schiffes zu messen, was sie in die Meßbriefe einzutragen haben usw.[1]) Also alles Verwaltungsvorschriften. Dann erlegt sie aber auch den Erbauern, Reedern und Führern der Schiffe die Pflicht auf, nach Fertigstellung gewisser Teile eines Schiffes die Behörde zwecks sofortiger Vermessung rechtzeitig zu benachrichtigen bezw. ihr bestimmte Pläne über Konstruktion und Einrichtung des Schiffes einzusenden; dasselbe

[1]) Schiffsvermessungsordnung §§ 4 ff.

soll auch nach erfolgtem Umbau geschehen.[1]) Weiterhin werden die Reeder und Führer des Schiffes angewiesen, der Vermessungsbehörde jede Hilfe und jeden Aufschluß zu gewähren, welchen diese für die Ausführung des Vermessungsgeschäftes beansprucht. Alle diese letztgenannten Anweisungen können wir nicht als Rechtsregeln bezeichnen. Sie wenden sich ausschließlich an solche Personen, welche das der Überwachungsgewalt unterworfene Schiff herstellen oder benutzen. Es sind Vorschriften, welche sich nach dem Grade ihrer verbindlichen Kraft innerhalb des Spielraumes der Überwachungsgewalt halten und nur dazu nötig sind und dazu dienen, die sachgemäße Durchführung der Ausmessung zu erleichtern. Alle diese beanspruchten Mitteilungen und Hilfeleistungen beruhen gewissermaßen auf der freiwilligen Entschließung der Schiffsbesitzer. Das Gesetz unterwirft nur den Schiffskörper dem Vermessungszwange und greift nur insoweit in die Freiheit des Schiffsbesitzers ein. Durch die Vermessungsordnung aber erfolgt kein weiterer Eingriff in dessen Freiheit. Die Vorschriften, welche sich an die Erbauer und Reeder wenden, verlangen zwar von ihnen Unterstützung und Hilfe bei der Vermesssung, aber diese Hilfeleistungen werden in das freie Ermessen dieser Personen gestellt. Diese Aufgabe eines Teiles ihrer persönlichen Handlungsfreiheit wird ihrer freien Initiative anheimgegeben. Die Befolgung oder Nichtbefolgung steht in ihrem freien Entschluß, und im Weigerungsfalle werden sie nicht zur Folgeleistung gezwungen. Da mit ihrer Unterstützung die Geschäfte der Vermessung schneller und leichter erledigt werden, so brauchen sie bei ihrer Darbietung nur eine verhältnismäßig niedrige Gebühr zu zahlen, während sich im anderen Falle, wo die Vermessung erschwert und verzögert wird, die Kosten auf das Doppelte erhöhen.[2]) Die Dienstleistung bringt ihnen also einen Vorteil, den sie aber nur genießen können, wenn sie sich den Befehlen der Behörde fügen.

Die Festsetzung der Gebühren selbst ist, wie wir schon sahen, nicht an die Regelung durch Gesetz gebunden. In ihrer

---

[1]) Schiffsvermessungsordnung §§ 30 ff.

[2]) Schiffsvermessungsordnung § 36.

jeweiligen, in den bestimmten Fällen eintretenden Erhöhung haben wir nicht eine Ordnungsstrafe zu erblicken. Sie stellt sich vielmehr dar als ein Entgelt für die durch Unfolgsamkeit des Schiffers vergrößerte Mühe und erschwerte Amtsverrichtung der Vermessungsbehörde.[1]) Die hierfür geltenden Bestimmungen befinden sich auch nicht, wie dieses meist geschieht, in einem besonderen Abschnitte über Straffestsetzung, da ja die Normierung einer Strafe durch Verwaltungsvorschrift unstatthaft ist, oder in den Schlußbestimmungen, sondern sie sind mit enthalten in dem Paragraphen, welcher von den „Gebühren der Vermessung" handelt. Sie erscheinen also auch äußerlich nur als Gebühr und nicht als Strafe, wenn sie auch in ihrer Wirkung einer Geldstrafe nahekommen.

Betrachten wir die Schiffsvermessungsordnung unter diesen Gesichtspunkten, so kommen wir zu dem Ergebnis, daß sie nur Verwaltungsvorschriften und keine Rechtsregeln enthält, und daß demgemäß der Bundesrat nach Art. 7 Z. 2 RV. das zu ihrem Erlaß befugte Organ ist. Will man aber den hier angegebenen Weg nicht gehen, und will man die angeführten Beweisgründe nicht gelten lassen, so wird man, wenn man in den zuletzt angeführten Festsetzungen Rechtsätze erblickt, zu dem Schlusse gedrängt, daß die Schiffsvermessungsordnung zu Unrecht vom Bundesrate erlassen ist und daß sie deshalb entweder in ihrem ganzen Umfange oder doch wenigstens soweit sie Rechtsregeln aufweist ungültig sein muß.[2]) Auf Art. 7 Z. 2 RV. kann man dann jedenfalls ihre Rechtsgültigkeit nicht stützen.

Aus dem Gebiete des Seewesens führt Arndt fernerhin an die vom Bundesrate auf Grund des Art. 7 Z. 2 RV. am 13. 11. 1873 erlassene Bekanntmachung zur Ausführung der Gesetze betreffend die Nationalität der Kauffahrteischiffe und ihre Befugnis zur Führung der Bundesflagge vom 25. 10. 1867 und betreffend die Registrierung und die Bezeichnung

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 142 Note 6.

[2]) Hänel, Staatsrecht I S. 630 Note 7, Studien II S. 81, 81 f.; Laband, Staatsrecht III S. 89.

der Kauffahrteischiffe vom 28. 6. 1873,[1]) und behauptet, auch diese Bestimmungen enthielten Rechtssätze. Ein näheres Eingehen hierauf würde nur eine Wiederholung der schon öfter gegen Arndt angeführten Argumente bedeuten und kann deshalb unterbleiben.[2])

Wenn Arndt schließlich noch zur Erhärtung seiner Theorie die gemäß Art. 7 Z. 2 RV. vom Bundesrate erlassene Instruktion zur Strandungsordnung vom 24. 11. 1875 erwähnt,[3]) so kann hier kein Zweifel darüber entstehen, ob diese Verordnung Rechtsregeln aufstelle. Denn sie erteilt nur den Strand- und Polizeibehörden Verhaltungsmaßregeln und Befehle und enthält demnach ausschließlich Verwaltungsvorschriften.

§ 12.

Die Verwaltungsvorschriften des preußischen Rechtes als Maßstab für die des Reiches.

Arndt verwirft die Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz und ist der Ansicht, daß auch die preußische Verfassung diesen Unterschied nicht kennt. Der Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne sei der preußischen Verfassung fremd. Hier sei nur unterschieden zwischen Vorschriften, welche die Form des Gesetzes trügen, und denjenigen, welche diese Form nicht trügen. Alles, was nicht die Form des Gesetzes habe, bezeichne man als Verordnung oder nach deutschem Sprachgebrauch genauer ausgedrückt als „Verwaltungsvorschrift", gleichviel, ob diese Vorschriften ihrem Inhalt nach Rechtsregeln aufwiesen oder nicht. Eine Scheidung zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen bestehe somit nicht. Dasselbe müsse man auch für die Reichsverfassung annehmen, welche durch Art. 7 Z. 2 dem Bundesrate das Verordnungsrecht,

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 142 f.

[2]) Jetzt sind alle hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundesrates hier etwa aufkommende Bedenken fortgefallen durch § 25 des Gesetzes betreffend das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe vom 22. 6. 1899, welches an die Stelle der vorerwähnten Gesetze getreten ist.

[3]) Arndt, Verordnungsrecht S 143.

also auch die Befugnis Rechtsvorschriften zu erlassen, zuspreche. „Für die engere Auffassung des Reichsverordnungsrechtes" lieferten „die Entstehung und Entwicklung der Reichsverfassung um so weniger Grund, weil dasselbe nach dem erklärten oder doch mutmaßlichen Willen der Verfassungskontrahenten an die Stelle des Landesverordnungsrechtes getreten" sei, und zwar speziell des preußischen Landesverordnungsrechtes.[1]) Denn das Verordnungsrecht des Bundesrates habe, „mindestens im allgemeinen denselben Inhalt, welchen die der Krone Preußen nach preußischem Staatsrecht zustehende Verordnungsgewalt" habe.[2])

Diese Anschauung Arndts dürfte kaum der Wirklichkeit entsprechen. Dem Namen nach ist allerdings der preußischen Verfassung der Ausdruck „materielles Gesetz" unbekannt, aber auch nur dem Namen, dem Begriffe nach. Der Sache nach unterscheidet auch sie zwischen beiden Gesetzesarten. Dafür ist von Laband und von Anschütz ein überzeugender Beweis erbracht.[3])

Da hier im einzelnen nicht näher auf die in der preußischen Verfassung geltenden Grundsätze eingegangen werden kann, sei kurz nur folgendes erwähnt:

Arndt beruft sich zugunsten seiner Behauptung, daß man in Preußen unter Verwaltungsvorschriften auch rechtssatzenthaltende Verordnungen verstehe und einen Unterschied zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen nicht gemacht habe, unter anderen auf die Darlegungen der Abgeordneten Kisker und Stahl bei Gelegenheit der Verfassungsberatung in Preußen.[4]) Kisker sagt nun aber von den Verordnungen, ihr wesentlicher Charakter sei, „daß sie, soweit die Verfassung selbst ihnen nicht ausdrücklich Gesetzeskraft" beilege ... „keine Veränderung im Rechtsstande der Staatsangehörigen bewirken, der Verfassung und den Gesetzen nachstehen."[5]) Er macht also eine Unter-

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 85.

[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 57.

[3]) Laband, Budgetrecht S. 4ff.: Anschütz, Gegenwärtige Theorien S. 137ff.

[4]) Arndt, Verf. d. D. R. S. 119f. Note 8.

[5]) Beratungen der 1. Kammer v. 29. 1. 1850. Sten. Ber. 2375.

scheidung zwischen Verordnungen, welche kraft besonderer Ermächtigung in die Rechtssphäre der Untertanen eingreifen, also Rechtsregeln enthalten, und solchen, die den Charakter von Rechtsvorschriften nicht tragen, und Rechtsvorschriften können nach seiner Ansicht nur durch Gesetz im formellen Sinne oder auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung im Verordnungswege erlassen werden.

Ganz ähnlich äußert sich der Abgeordnete Stahl. Unter der Notverordnung versteht er eine „Verwaltungsmaßregel, welche ihre Wirkung auf den Rechtszustand erstreckt und daher der Zustimmung des Parlamentes bedarf". Mit anderen Worten: Rechtssatzschaffende Verordnungen dürfen nur mit Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erlassen werden. De facto unterscheidet also auch Stahl zwischen Verordnungen, welche Rechtssätze enthalten, und zwischen solchen, welche keine Rechtssätze aufweisen. Auch er kennt der Sache nach den Unterschied zwischen formellem und materiellem Gesetz, sowie die Unterscheidung von Rechts- und Verwaltungsverordnungen.

Wenn Arndt bei der weiteren Durchführung seiner Begründung, daß unter den in Art. 7 Ziff. 2 RV. genannten Verwaltungsvorschriften auch Rechtsvorschriften mitbegriffen seien, erklärt, man müsse sich bei der Auslegung an die Normen des Landesverordnungsrechtes halten, an dessen Stelle das Reichsverordnungsrecht getreten sei, so scheint diese Auffassung nicht zuzutreffen. Denn wir besitzen in Deutschland kein Landesverordnungsrecht, welches auf einer für das deutsche Gebiet als Ganzes gültigen Rechtsquelle beruhte. Es gibt kein gemeines deutsches Landesverordnungsrecht, an dessen Stelle das Reichsverordnungsrecht getreten sein könnte. Die Behauptung aber, daß im allgemeinen das preußische Recht hier als maßgebend betrachtet werden müsse, entbehrt einer einwandfreien Begründung. Denn abgesehen von dem ganzen Charakter der preußischen Verfassung, von der Verschiedenheit der Verfassungsform im Vergleich mit der Reichsverfassung und von dem Inhalte und der Tragweite des preußischen Verordnungsrechtes, auf dessen genauere Schilderung hier nicht eingegangen werden kann, liegt gar kein Grund und gar kein Anlaß zu der Annahme vor, daß

gerade das preußische Recht die Richtschnur für das Verordnungsrecht des Reiches bilden sollte, daß dieselben Grundsätze, die in dieser Hinsicht im preußischen Staate Geltung hätten, auch den Maßstab für das ganze Reich bilden müßten. Mit gleichem Rechte könnte man dann auch dasselbe von Sachsen, Bayern oder Württemberg behaupten, zumal die nach Arndts Ansicht für das preußische Verordnungsrecht geltenden Regeln keineswegs als Norm für das ganze Reichsgebiet aufzufassen sind und keineswegs allgemein anerkanntes Recht in Deutschland bilden. In Bayern können beispielsweise rechtssatzschaffende Verordnungen nur mit ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden.[1])

Hätte es in der Absicht der Verfassungskontrahenten gelegen, das Reichsverordnungsrecht nach dem Muster des preußischen Staates zu gestalten, so hätten sie dieses wohl sicherlich in unzweideutiger Weise zum Ausdruck gebracht, wie das an anderen Stellen der Reichsverfassung z. B. beim Post- und Telegraphenwesen in Art. 48 Abs. 2 und beim Heerwesen in Art. 63 Abs. 2 tatsächlich geschehen ist. Wenn auch Preußen bei vielen Angelegenheiten, z. B. beim Zoll- und Steuerwesen, und vielleicht auch in höherem Maße als jeder andere deutsche Staat eine führende Stelle eingenommen hat, und wenn auch vielleicht manche in Preußen bestehenden Einrichtungen dem Reiche als Vorbild gedient haben mögen, so ist man trotzdem durchaus noch nicht berechtigt, in zweifelhaften Fällen Grundsätze, welche im preußischen Staate gelten, nun auch auf die Reichsverfassung anzuwenden, ohne daß diese es besonders vorschreibt. Diese Regel muß sowohl im allgemeinen wie auch insonderheit für das Verordnungsrecht als gültig angesehen werden. Grundsätze, die in einem deutschen Einzelstaate gelten, können, noch dazu, wenn sie nicht einmal allgemein in Deutschland anerkanntes Recht bilden, nicht ohne weiteres auf das Reich übertragen werden.

Es hat allerdings „nicht in der Absicht der verbündeten Regierungen gelegen, das ... dem Verordnungswege (der Ver-

[1]) Seydel, Bayrisches Staatsrecht II S. 316ff.

waltung) gehörende Gebiet zugunsten einer Machterweiterung des Parlaments zu verengern", es hat aber auch nicht in ihrer Absicht gelegen, stillschweigend vorauszusetzen, daß dort, wo die Verfassung etwa keine genügende Auskunft gäbe, oder wo sie Anlaß zu Zweifeln böte, das Recht des Staates den Ausschlag geben solle, welcher etwa den größten Einfluß vor und bei der Verfassungsberatung ausübte, oder dessen Herrscher den Präsidialsitz des Bundes innehabe. Die verbündeten Regierungen waren vielmehr darauf bedacht, jedem Einzelstaate in gleicher Weise gerecht zu werden und, soweit es möglich, keinem ein Vorrecht vor dem anderen einzuräumen. Es liegt deshalb kein Grund vor, für die Abgrenzung des Reichsverordnungsrechtes den preußischen Staat ohne weiteres als maßgebend hinzustellen.

Wir haben also auch bei Art. 7 Z. 2 die Reichsverfassung nicht nach den in der preußischen Verfassung geltenden Prinzipien zu erklären, sondern wir haben sie auch an dieser Stelle aus sich, aus ihrem Geist und ihrem Zweck auszulegen.

§ 13.

Die Verwaltungsvorschriften als „von" der Verwaltung erlassenen Vorschriften.

Nachdem wir unseren Standpunkt hinsichtlich der Theorie Arndts über das Verordnungsrecht des Bundesrates auf den verschiedenen Gebieten der Reichsgesetzgebung im einzelnen klargelegt haben, wollen wir untersuchen, ob unter dem Ausdrucke „Verwaltungsvorschriften" dem Wortsinne nach Vorschriften zu verstehen sind, welche „von" der Verwaltung ausgehen, oder solche, welche „für" die Verwaltung bestimmt sind.

Nach der Auffassung Arndts sind, wie wir schon kurz erwähnten, Verwaltungsvorschriften nicht Vorschriften, welche nur für die Verwaltungsbehörden gelten sollen, sondern solche, welche von der Verwaltung und nicht von der Gesetzgebung erlassen werden.[1]) Durch dieses Wort habe man zum Ausdruck

[1]) Arndt, Staatsrecht S. 200 f.; Verf. d. D. R. S. 119 Note 8; Annalen v. 1895 S. 187, 182; Arch. f. öffentl. Recht Bd. 15 S. 380; selbständ. Verordnungsrecht S. 247 ff.

bringen wollen, daß der Bundesrat nicht die der Verfassung und der Gesetzgebung vorbehaltenen, sondern nur die der „Verwaltung“ überlassenen Anordnungen rechtswirksam treffen dürfe. Das sei der Sinn, welchen der amtliche und der allgemein übliche Sprachgebrauch dem Worte „Verwaltungsvorschriften“ beilege.

Dem ist zu erwidern, daß bei dieser Deutung des Wortes der Unterschied zwischen Rechtsregeln und Dienstanweisungen gar nicht zum Ausdruck gebracht würde. Man könnte dann bei Verwaltungsvorschriften ebensogut an Rechtssätze wie an Dienstbefehle denken,[1]) wofern sie nur „von“ einer Verwaltungsbehörde ausgingen, und man könnte dabei auch an Vorschriften denken, die sich direkt an die Untertanen wendeten und die untergebenen Verwaltungsbehörden umgingen und ganz außer acht ließen. Daß die Befugnis des Bundesrates und der in Betracht kommenden Verwaltungsbehörden nicht soweit reicht, liegt auf der Hand.

Daß allerdings ein großer Teil der Verwaltungsvorschriften tatsächlich von den Verwaltungsbehörden seinen Ursprung herleitet, kann nicht geleugnet werden. Diese Möglichkeit ergibt sich aus der Natur und dem Inhalte der Vorschriften von selbst, ohne daß man gerade hierin ein Charakteristikum für sie finden und eine Regel daraus herleiten könnte. Art. 7 Z. 2 RV. verbietet dieses jedenfalls. Denn der Bundesrat, welcher nur sehr beschränkte und genau fixierte Verwaltungsbefugnisse besitzt, bildet gar keine eigentliche Verwaltungsbehörde im Reiche, vielmehr haben der Reichskanzler und die ihm unterstellten Reichsämter diese Geschäfte wahrzunehmen. Es ist also nicht gut einzusehen, wie das Wort „Verwaltungsvorschriften“ solche Vorschriften bedeuten soll, welche „von“ der Verwaltung ausgehen, wenn das zu deren Ersatz verfassungsmäßig bestimmte Organ gar nicht unter die Reichsverwaltungsbehörden zu rechnen ist. Hier wäre der Ausdruck „Vorschriften“ ausreichend und weit angebrachter gewesen.[2]) Da weiterhin nach Arndts Meinung Art. 7 Z. 2 RV. dem Bundesrate die Befugnis zum Erlaß von Rechtsvorschriften gewähren soll, Rechtssätze ent-

[1]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht I S. 126 Note 11.
[2]) Laband, Staatsrecht II S. 87 f.

haltende Verordnungen aber, was Inhalt und Wirkung anlangt, den Gesetzesvorschriften gleichartig sind, so wäre es zwecklos, sie durch den Ausdruck „Verwaltungsvorschriften“ von ihnen scheiden zu wollen. Dann hätte man besser „Verordnungen“ oder „Vorschriften“ gesagt.

Auch die Behauptung Arndts, daß man mit dem Worte „Verwaltungsvorschriften“ in Art. 7 Z. 2 habe sagen wollen, der Bundesrat sei nicht befugt, „die der Gesetzgebung vorbehaltenen“ Anordnungen zu erlassen, ist unhaltbar. Hätte man mit dem genannten Ausdrucke diesen Sinn verbinden wollen, so hätte das Wort „Vorschriften“ ebenfalls genügt. Denn bei jeder Materie, welche für die Gesetzgebung reserviert werden sollte, müßte diese Absicht ausdrücklich festgestellt werden, um klarzumachen, daß der Bundesrat seine Befugnis hier nicht ausüben dürfe. Die besondere Bezeichnung „Verwaltungsvorschriften“ wäre dann unnötig gewesen. Hätte man die Bezeichnung aber angewandt, um dadurch auszudrücken, daß der Bundesrat eigentliche Gesetzesvorschriften nicht erlassen könne, weil dazu die Mitwirkung der Volksvertretung erforderlich sei, so wäre das zum mindesten überflüssig, da dieses schon aus Art. 5 RV. zur Genüge hervorgeht. Das Wort „Vorschriften“ wäre dann gleichfalls ausreichend gewesen.

Wo es sich um Vorschriften handelt, welche als „von“ der Verwaltung ausgehende Weisungen charakterisiert werden sollen und welche neben allgemeinen Dienstbefehlen aus irgend einem Grunde auch andere Bestimmungen und Maßregeln vorzuschreiben befugt sind, werden diese in der Regel als Erlasse, Verfügungen,[1]) Anordnungen und ähnlich, niemals aber als Verwaltungsvorschriften bezeichnet.

Der Ausdruck „Verwaltungsvorschrift“ bildet nicht den Gegensatz zur Gesetzes- oder Verfassungsvorschrift, sondern zur Rechtsvorschrift. Rechtsvorschriften sind solche Vorschriften, welche die Ordnung des Rechtes in einem Lande betreffen, welche Rechtssätze enthalten, Verfassungsvorschriften sind Vor-

[1]) Abgesehen natürlich von allem anderen charakteristischen Eigentümlichkeiten, welche die Verfügungen von anderen Vorschriften und Anordnungen unterscheiden.

schriften, welche die Verfassung betreffen, und ebenso sind Verwaltungsvorschriften solche Vorschriften, welche die Verwaltung betreffen, d. h. welche die Durchführung und Handhabung der Verwaltungsgeschäfte und -Obliegenheiten regeln,[1]) nicht aber solche Vorschriften, welche beliebige Anordnungen insbesondere Rechtssätze enthalten können und sich nur dadurch von andern Vorschriften unterscheiden, daß sie „von" der Verwaltung ausgehen.

Arndts Ansicht dürfte demnach auch hier wohl kaum aufrecht zu erhalten sein.

B. Die Hauptanhänger der Arndtschen Theorie.

§ 14.

Die Stellungnahme von Thudichum, Bock, Dreyer, Riedel, Koch, Georg Meyer, Kirchenheim, Jagemann und Westerkamp.

Von den Autoren, welche im allgemeinen den von Arndt in seinen Schriften ausführlich dargelegten Standpunkt vertreten und teils schon vor ihm vertreten haben, die also Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung dahin interpretieren, daß er den Bundesrat auch zum Erlaß von rechtssatzenthaltenden Verordnungen ermächtige, seien hier herausgegriffen Thudichum, Bock, Dreyer, Riedel, Koch, G. Meyer, Kirchenheim, Jagemann und Westerkamp. Sie alle bringen für die Richtigkeit ihrer Lehre gar keine oder doch nur vereinzelte Beweisgründe, die sich im großen und ganzen mit den von Arndt angeführten Argumenten decken. Es sei daher zur Beurteilung derselben auf das bei der Arndtschen Theorie Gesagte im einzelnen verwiesen und hier nur ihre Ansicht als solche wiedergegeben.

Wir beginnen mit Thudichum[2]), auf den sich Arndt des öfteren in seinen Abhandlungen beruft. Dieser ist der Meinung, daß durch Art. 7 Z. 2 RV. dem Bundesrate prinzipiell das Ver-

[1]) Laband, Staatsrecht IV S. 421/22 Note 2.

[2]) Thudichum, in Holtzendorffs Jahrbuch Jahrg. 1 S. 22 Note 1.

ordnungsrecht des Reiches übertragen werde. Nur soweit ein Reichsgesetz dasselbe ausdrücklich einem anderen Organe beilege, trete dieses an die Stelle des Bundesrates, in allen übrigen Fällen bestehe eine Präsumtion für letzteren. Auch dort, wo die Verfassungsurkunde dem „Reiche“ ein Verordnungsrecht zuspreche, ohne ausdrücklich den Kaiser damit zu betrauen, sei der Bundesrat kompetent, namentlich in Eisenbahnangelegenheiten, da die Worte „zur Ausführung der Reichsgesetze eine allgemeine Bedeutung hätten und die Ausführung der Reichsverfassung“ darunter mitbegriffen sei. Thudichum beschränkt demnach die Zuständigkeit des Bundesrates hinsichtlich des Art. 7 Z. 2 nicht auf „allgemeine Verwaltungsvorschriften“, d. h. auf Vorschriften, welche keine Rechtssätze enthalten, sondern erkennt ihm allgemein das Verordnungsrecht, also auch die Befugnis zum Erlaß von Rechtsvorschriften zu.

In gleicher Weise sehen Bock[1]), Dreyer[2]), Riedel[3]) und Koch[4]) auf Grund des Art. 7 Z. 2 im Bundesrate das regelmäßige Organ zur Ausübung des Reichsverordnungsrechtes und halten ihn zum Aufstellen von Rechtsregeln im Verordnungswege für befugt.

Ebenso bekennt sich Georg Meyer[5]), der anfangs den entgegengesetzten Standpunkt einnahm, zu den Anhängern der Lehre Arndts und ist der Ansicht, daß die Bestimmungen des Art. 7 Z. 2 RV., trotzdem ihr Wortlaut dafür zu sprechen scheine, nicht bloß auf Verwaltungsvorschriften (in dem hier entwickelten Sinne) bezogen werden könnten, sondern auch Verordnungen im Auge hätten, welche verbindliche Rechtsvorschriften für die einzelnen Untertanen enthielten.

Weiter sei hier Kirchenheim[6]) erwähnt. Er führt aus: Da die Verfassungsurkunde und die Verfassung selbst den theo-

---

[1]) Bock, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches S. 76.

[2]) Dreyer, Das deutsche Reichs-Zivilrecht S. 5 u. 6.

[3]) Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde S. 22, 40.

[4]) Koch, Der deutsche Bundesrat usw. S. 26.

[5]) Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 540 Note 13.

[6]) Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 111, 300.

retischen Unterschied von Rechts- und Verwaltungsverordnungen nicht kennen, so habe durch Art. 7 Z. 2 nichts anderes gesagt werden sollen, als daß der Bundesrat die Verordnungsgewalt besitze. Ihm stehe daher, sofern nichts anderes bestimmt sei, das Reichsverordnungsrecht zu.

Auch Jagemann[1]) scheint im Prinzip zu dieser Ansicht hinzuneigen, wenn er sagt: Der Bundesrat „hat die Verordnungsgewalt, soweit sie nicht in anderer Weise vorgesehen ist, durch Art. 7 Z. 2 RV. erlangt. Im übrigen beschränkt er sich darauf, die beiden sich gegenüberstehenden Theorien kurz zu charakterisieren, ohne seine Stellungnahme zu dieser Frage genauer zu präzisieren, und weist darauf hin, daß „die Praxis sich dem Vordringen der strengen Ansicht" allmählich anpasse, und daß sich deshalb meist in den neueren Gesetzen nach Bedarf ausdrückliche Ermächtigungen vorfänden.

Schließlich muß auch wohl Westerkamp[2]) den Vertretern der durch die Ausführungen Arndts näher erläuterten Lehre zugezählt werden. Seine Worte: „Art. 7 Ziff. 2 anerkennt den in Deutschland üblichen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung" dürften wenigstens diese Annahme rechtfertigen, zumal er in seinen weiteren Darlegungen zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften keine Grenze zieht.

Alle angeführten Schriftsteller nehmen also an, daß der Bundesrat auf Grund des Art. 7 Z. 2 der Reichsverfassung auch Rechtsvorschriften erlassen könne. Nach unseren Darlegungen muß die Richtigkeit dieser Theorien bezweifelt werden. Denn da, wie wir gesehen, auf keinem der angeführten Verwaltungsgebiete mit dem Ausdrucke „Verwaltungsvorschriften" solche Anordnungen bezeichnet werden, welche Rechtsregeln aufstellen, so kann diesem Worte auch in Art. 7 Z. 2 RV. keine andere Bedeutung beigelegt werden, und der Bundesrat kann und hat dementsprechend auf Grund dieses Artikels nirgends Rechtsverordnungen erlassen. Bei unbefangener Auslegung des Art. 7 Z. 2 wird man auch schwerlich aus dem Wortlaute herauslesen,

---

[1]) Jagemann, Die Deutsche Reichsverfassung S. 22, 93, 94.
[2]) Westerkamp, Über die Reichsverfassung S. 156.

daß seine Bestimmungen Rechtsvorschriften im Auge haben könnten. Rechtssatzschaffende Verordnungen kann, wie schon des öfteren erwähnt, der Bundesrat nur erlassen, wenn er hierzu ausdrücklich durch Gesetz ermächtigt wird, durch Art. 7 Z. 2 RV. aber wird ihm dieses Recht nicht gewährt.

C. Die Hauptgegner der Arndtschen Theorie.

§ 15.

Die Theorie Labands.

a) Überblick über Labands Theorie.[1])

Die von Arndt über das durch den Bundesrat gemäß Art. 7 Z. 2 RV. auszuübende Verordnungsrecht aufgestellten Grundsätze werden von Laband nicht anerkannt. Die von ihm vertretene Lehre läßt sich unter folgenden Hauptgesichtspunkten kurz zusammenfassen:

Durch Art. 7 Z. 2 RV. ist der Bundesrat mit dem Rechte ausgestattet, Verwaltungsverordnungen zu erlassen d. h. Verordnungen, welche lediglich Instruktionen und Anweisungen für die Regierungen und deren Behörden enthalten, denen aber niemals die Kraft von Rechtssätzen innewohnt. Denn „jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, kann nur gültig erlassen werden auf Grund einer speziellen reichsgesetzlichen Delegation.[2]) Verwaltungsvorschriften können für die Untertanen keine Verbindlichkeiten hervorrufen und können sie weder verpflichten noch mit Strafen bedrohen. Deshalb bedürfen sie auch keiner besonderen Publikationsform, wenn sie nur mit Gewißheit zur Kenntnis der durch sie Betroffenen gelangen.

Die Ansicht, daß dem Bundesrate durch Art. 7 Z. 2 die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen zugesprochen werde, wird widerlegt durch die Entstehungsgeschichte des Artikels. Bei der Redaktion der Reichsverfassung äußerte beispielsweise der Staatsminister Delbrück bezüglich der Aufnahme

---

[1]) Laband, Staatsrecht I S. 234 f.; II S. 78 ff., 193 f.

[2]) Laband, Staatsrecht II S. 89.

des Art. 7, welcher in der Norddeutschen Bundesverfassung fehlte, „daß eine materielle Änderung des Bestehenden damit kaum herbeigeführt“ sei. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes aber und die Bündnisverträge geben keinen Anlaß zu der Auffassung, daß der Bundesrat rechtssatzschaffende Verordnungen erlassen könne. Durch den Wortlaut des Art. 7 Zif. 2 RV. wird dieses ebenfalls bestätigt. Denn hier, und ganz übereinstimmend auch in Art. 37 RV., ist nur von „Verwaltungs-“ nicht aber von „Rechts“vorschriften die Rede. Wenn dem gegenüber von Arndt geltend gemacht wird, Rechtsvorschriften könne der Bundesrat gemäß Art. 7 Ziff. 2 auch ohne besondere Ermächtigung aufstellen, weil man in Preußen vor Errichtung des Norddeutschen Bundes jede nicht in Gesetzesform erlassene Anordnung verstanden habe, und das Reichsverordnungsrecht nach dem Willen der Verfassungskontrahenten an die Stelle des (preußischen) Landesverordnungsrechtes getreten sei, so ist zu bemerken, daß es ganz unbegründet und willkürlich ist anzunehmen, die in Preußen anscheinend geltenden Prinzipien seien ohne weiteres auch für das Reich maßgebend. Abgesehen hiervon ist aber auch zu berücksichtigen, daß die Reichsverfassung keinen Artikel besitzt, der dem Art. 45 der preuß. Verfassung entspräche.

Wenn man sich ferner zugunsten der gegnerischen Ansicht vornehmlich auf den Sprachgebrauch der Zoll- und Steuergesetze stützt, welche die Übertretung von Verwaltungsvorschriften mit Strafe bedrohen, so ist dem entgegenzuhalten, daß hier „der Rechtssatz, nämlich die Strafbarkeit der Zuwiderhandlung, durch das Gesetz selbst sanktioniert“ ist; „nur ist dasselbe ein Blankettstrafgesetz, dessen Tatbestände durch die Zollregulative festgestellt werden“.[1]) Aus dem Reichsgesetze selbst leiten also die Regulative ihre Rechtssatznatur her. Im übrigen sind alle in den Ausführungsverordnungen der Zoll- und Steuergesetze befindlichen Rechtsvorschriften, was auch die Gegenmeinung für den weitaus größten Teil nicht bestreitet, auf eine besondere Ermächtigung zurückzuführen. Eine solche Delegation wäre aber ganz unnötig, falls der Bundesrat aus

[1]) Laband, Staatsrecht II S. 85/86.

eigener Kraft derartige Bestimmungen zu treffen vermöchte. Ihr Vorhandensein zeugt von ihrer Notwendigkeit.

Wenn es aus sachlichen Gründen bisweilen notwendig erscheint, Rechts- und Verwaltungsvorschriften miteinander zu verbinden, so kann man daraus noch nicht folgern, daß der Ausdruck „Verwaltungsvorschrift" auch notwendigerweise Rechtsvorschriften mit umfassen müsse.

Daß die Generalzollkonferenz, an deren Stelle in gewisser Beziehung der Bundesrat getreten ist, auch über Rechtsvorschriften Beschlüsse gefaßt hat, muß zwar zugegeben werden, aber daraus auf eine Rechtsverordnungsbefugnis des Bundesrates zu schließen ist nicht wohl statthaft. Denn die Generalzollkonferenz war weder kompetent, Rechts- noch Verwaltungsvorschriften zu erlassen, ihre Beschlüsse hatten nur die Natur völkerrechtlicher Verträge, und in welchem Umfange auf Grund derselben in den einzelnen Gebieten Anordnungen getroffen wurden, richtete sich nach dem Landesrechte.

Auch die von Arndt angeführten Art. 48 Abs. 2 und 38 Z. 1 RV. können keinen Beweis für die Richtigkeit seiner Lehre liefern.

Die fernere Behauptung, daß Verwaltungsvorschriften dem Wortsinne nach Vorschriften bedeuten, welche von der Verwaltung d. h. von Verwaltungsbehörden erlassen würden, ist ebenfalls nicht zutreffend. Denn der Bundesrat hat nur ganz bestimmte und verhältnismäßig wenige Verwaltungsbefugnisse und bildet gar keine eigentliche Verwaltungsbehörde.

Die große Mehrzahl der von den Gegnern angeführten Beispiele, welche auf Grund des Art. 7 Z. 2 erlassene Rechtsvorschriften aufweisen sollen, ist in keiner Weise ausschlaggebend. Denn teils enthalten sie nur Verwaltungsvorschriften und teils beruhen sie auf gesetzlichen Ermächtigungen; wo beides aber nicht der Fall ist, da zeigt sich nur, „daß die Praxis eine schwankende und der Bundesrat nicht in allen Fällen der ihm durch die Verfassung gezogenen Schranken sich klar bewußt gewesen ist".[1])

Laband kommt also zu dem Ergebnis, daß der Bundesrat

---

[1]) Laband, Staatsrecht II S. 88.

kraft des Art. 7 Ziff. 2 RV. nur die Verwaltungsbehörden nicht aber die Gesamtheit der Untertanen verpflichtende Vorschriften erlassen darf.

Nunmehr wollen wir die von Laband zugunsten seiner Theorie angeführten Argumente im einzelnen einer näheren Betrachtung unterziehen.

b) Verordnungen auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens.

Gegen die von Arndt aufgestellte Behauptung, daß die in Art. 48 Abs. 2 RV. genannten „reglementarischen Festsetzungen und administrativen Anordnungen dem Sinne nach gleichbedeutend seien mit den Verwaltungsvorschriften des Art. 7 Z. 2 und daß sich das auf Art. 48 gründende Verordnungsrecht in Post- und Telegraphenangelegenheiten unzweifelhaft auch auf Rechtsvorschriften beziehe, erhebt Laband Widerspruch.[1]) Er ist der Ansicht, daß gerade diese ausdrückliche Anordnung des Art. 48 die Theorie Arndts widerlege. Denn wenn in Art. 7 Z. 2 mit dem Worte „Verwaltungsvorschriften" auch Rechtsregeln aufstellende Anordnungen gemeint wären, so hätte es der Festsetzung in Art. 48 Abs. 2 gar nicht bedurft, da Art. 7 Z. 2 sie überflüssig mache. Der Umstand aber, daß man diese besondere Ordnung für notwendig erachtet habe, beweise nach der Regel exceptio firmat regulam, daß die Arndtsche Auffassung unrichtig sei.

Hierzu sei folgendes bemerkt: Der Grund für die besondere Festsetzung des Art. 48 Abs. 2 ist unseres Erachtens nicht darin zu finden, daß die zu erlassenden „reglementarischen Festsetzungen und administrativen Anordnungen" auch Rechtsnormen einschließen dürfen. Denn wie wir dargetan, enthalten die erlassenen, hier in Betracht kommenden Vorschriften keine Rechtsregeln und können sie auch nicht enthalten.

Vor Gründung des Norddeutschen Bundes war das deutsche Postwesen äußerst verschieden gestaltet, in einzelnen Staaten war seine Regelung überhaupt nicht im Wege der Ge-

[1]) Laband, Staatsrecht II S. 86 f.

setzgebung erfolgt. Um hier nun eine feste Grundlage und einheitliche Organisation zu erlangen, zog man die bewährten Prinzipien der preuß. Postgesetzgebung als Muster und Maßstab heran und setzte in der Bundesverfassung fest, daß die in Preußen durch Gesetz geordneten Gegenstände auch im Norddeutschen Bunde diese Regelung erfahren sollten, und daß alles, was in Preußen in den Bereich der administrativen Anordnung fiele, auch im Bunde auf diesem Wege normiert werden sollte. Sich eng hieran anlehnend bestimmte dann die Reichsverfassung, daß sich die Gesetzgebung des Reiches in Post- und Telegraphenangelegenheiten nicht erstrecke auf „diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung maßgebenden Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen“ sei.

Diese Abgrenzung zwischen Anordnungen durch Gesetz und Festsetzungen auf reglementarischem oder administrativem Wege wäre überflüssig gewesen, wenn nicht besondere Umstände die ausdrückliche Bestimmung des Artikels gerechtfertigt hätten. Denn die Befugnisse der Postverwaltung und ihrer obersten Behörden wären durch die allgemeinen Prinzipien über die Natur und die Rechte der öffentlichen Anstalten hinreichend festgelegt und bestimmt gewesen, indem hiernach alle Rechtsvorschriften durch Gesetz selbst und alle Verwaltungsvorschriften grundsätzlich von der Postverwaltung zu erlassen wären. Daß es sich aber bei der genannten Scheidung nicht um eine Erweiterung des Verordnungsrechtes, d. h. um Erteilung der Befugnis zum Erlaß von Rechtsvorschriften handelt, haben wir schon erwähnt.

U. E. war vielmehr die Bestimmung des Art. 48 Abs. 2 RV. notwendig, weil dadurch eine Beschränkung des Verordnungsrechtes zum Ausdruck gebracht werden sollte. Man wollte hervorheben, daß einzelne Gegenstände, für deren Regelung an sich die Postverwaltung aus eigener Macht, ohne gesetzliche Grundlage befugt und zuständig sei, im Norddeutschen Bunde auf dem Wege der Gesetzgebung geordnet seien, und daß dieses in gleichem Umfange auch im Reiche geschehen solle; alle

übrigen im Norddeutschen Bunde auf administrativem Wege ergangenen Anordnungen aber sollten auch im Reiche in dieser Weise erlassen und nicht der Gesetzgebung vorbehalten oder zugewiesen werden. Diesem Grundsatze folgend handelte man bei Normierung des Postportos. Im Norddeutschen Bunde wurde, der preußischen Postgesetzgebung von 1852 entsprechend, das Porto- und Posttaxwesen in seinen volkswirtschaftlich und verkehrspolitisch wichtigsten Punkten durch Gesetz geregelt. So setzt das Posttaxgesetz vom 4. 11. 1867 die Taxen für Briefe, Pakete, Zeitungen, Geld- und Wertsendungen fest, und die Reichsgesetzgebung verfährt, unter Ausschließung der administrativen Anordnung durch die Postbehörde, gemäß Art. 48 Abs. 2 RV. genau in derselben Weise, indem sie durch das Gesetz über das Posttaxwesen vom 28. 10. 1871 mit Abänderungen vom 17. 5. 1873, vom 3. 11. 1874 und vom 11. 3. 1901 gleiche Bestimmungen trifft. Die Aufstellung von Gebührentarifen für die Inanspruchnahme der Leistungen einer öffentlichen Anstalt ist, wie wir gesehen haben, Sache der Exekutive und nicht der Gesetzgebung und hätte also in unserem Falle prinzipiell durch die Postverwaltung erfolgen können. Durch Art. 48 Abs. 2 RV. wird ihr dieses Recht jedoch entzogen.

Allerdings hätte die Fixierung der Portosätze auch ohne die Bestimmung des Art. 48 Abs. 2 im Wege der Gesetzgebung geschehen können. Aber die besondere Anordnung war auf jeden Fall angebracht, da man die bestehende Regelung, die sich im Norddeutschen Bunde und im Königreich Preußen gut bewährt hatte, nicht aufgeben, und da man verhindern wollte, daß die Postverwaltung resp. die zuständigen Organe, nach Einführung der Reichsverfassung die Festsetzung von Normen in Angriff nähme, die ihr zwar im allgemeinen zustand, aber nutzlos gewesen wäre, da man sie von vornherein durch Gesetz zu regeln beabsichtigte.

c) Verordnungen auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens.

Gegen die Behauptung Arndts,[1]) wenn § 152 des Vereinszollgesetzes bestimme, daß „die Übertretung der Vorschriften dieses Gesetzes, sowie der infolge derselben bekanntgemachten Verwaltungsvorschriften" geahndet werde, so seien hier unter Verwaltungsvorschriften auch Rechtsvorschriften zu verstehen, wird von Laband geltend gemacht,[2]) daß die Zollregulative hier allerdings wie Rechtssätze wirkten, aber das sei nicht zurückzuführen auf den Beschluß des Bundesrates. Soweit ihnen die Kraft innewohne, als Rechtsvorschriften zu wirken, werde ihnen diese Wirkung vielmehr durch das Gesetz selbst beigelegt. Denn der Rechtssatz, nämlich die Strafbarkeit der Zuwiderhandlung, werde durch das Gesetz sanktioniert. Der § 152 des Vereinszollgesetzes sei nämlich ein Blankettgesetz, dessen Tatbestände durch die Regulative festgesetzt würden. Wenn dieser Paragraph, trotzdem es sich um Rechtsbefehle handle,[3]) den Ausdruck „Verwaltungsvorschriften" anwende, so geschehe das hier ausnahmsweise, weil diese Vorschriften „von Verwaltungsbehörden (meistens jedoch auf Beschluß des Bundesrates)" erlassen würden. Die Bezeichnung sei einer antiquierten, von der Theorie der Gewaltenteilung beeinflußten Terminologie entnommen worden. Aus diesem vereinzelten, als Redaktionsfehler zu betrachtenden Falle könne man aber keine allgemeine Regel ableiten. Die rechtsverbindliche Kraft dieser Vorschriften wurzele, wie bei allen zoll- und steuergesetzlichen Ausführungsbestimmungen, welche Rechtssätze enthielten, nicht in dem Beschlusse des Bundesrates oder der Zollbehörden, sondern nur in der gesetzlichen Ermächtigung.

Da wir für die genannten Fälle eine andere Erklärung zu finden versucht haben, so brauchen wir den Erörterungen Labands nichts hinzuzufügen.

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 36 f.
[2]) Laband, Staatsrecht II S. 85 f.
[3]) Laband, Staatsrecht IV S. 442 Note 7.

Dort, so fährt Laband in seiner Darlegung fort, wo die zu den Zoll- und Steuergesetzen erlassenen Ausführungsbestimmungen anderweitige Rechtsvorschriften enthielten, beruhe die Befugnis zu ihrem Erlaß nicht auf Art. 7 Ziff. 2 RV. sondern auf speziellen Delegationen der Steuergesetze.[1]) Durch diese werde die Lücke ausgefüllt, welche die Reichsverfassung dadurch lasse, daß sie keine Bestimmung enthalte, die den Bundesrat zur Beschlußfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Rechtsvorschriften ermächtige.

Dem ist zu entgegnen, daß diese Gesetze, welche nach Labands Ausführung dem Bundesrate das Recht zum Erlaß von Rechtsregeln übertragen, bei Erteilung dieser Ermächtigung vielfach selbst den Ausdruck Verwaltungsvorschriften anwenden.[2]) Jedenfalls ist aber der von Laband angegebene Weg im allgemeinen sehr wohl gangbar und wird auch in den meisten Fällen, in welchen der Bundesrat mit dem Rechtsverordnungsrechte ausgestattet werden soll, eingeschlagen. Es ist nur fraglich, ob er auch auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens in den hier angeführten Fällen betreten ist. Mag man nun die Argumentation Labands oder die von uns im Vorstehenden gegebene anerkennen, im Schlußergebnis stimmen beide überein, nämlich darin, daß, auch beim Zoll- und Steuerwesen, Art. 7 Ziff. 2 RV. den Bundesrat nicht zum Aufstellen von Rechtsvorschriften ermächtigt, und daß rechtssatzschaffende Anordnungen nur auf Grund spezieller Delegation von ihm erlassen werden können.

Für ein besonders wichtiges Argument, das für die Richtigkeit seiner Theorie zeuge, hält Arndt, wie wir sahen, Art. 38 Ziff. 1 RV., welcher festsetzt, daß von dem Ertrage der Zölle und anderen Abgaben in Abzug zu bringen sind „die auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermäßigungen". Laband findet auch hierin nichts, was für die Lehre Arndts spräche. Allerdings seien hier unter der Bezeichnung „Verwaltungsvorschriften"

---

[1]) Laband, Staatsrecht II S. 86; IV S. 421 f.
[2]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht I S. 436 f.

auch Rechtsvorschriften mitverstanden. Aber auch hier gelten die gleichen Regeln wie bei § 152 des Vereinszollgesetzes und den übrigen Zoll- und Steuergesetzen. Es sei unzweifelhaft, daß alle Verordnungen über Steuervergütungen und -ermäßigungen nur auf gesetzlicher Ermächtigung beruhen können. Aus Zweckmäßigkeitsgründen, nämlich wegen ihres untrennlichen Zusammenhanges, seien sie aber in Verbindung mit Verwaltungsanordnungen ergangen und bildeten einen Bestandteil der von den Verwaltungsorganen erlassenen Regulative. Der Kürze wegen habe man deshalb die Bezeichnung „Verwaltungsvorschriften" gewählt „statt den schwerfälligen Ausdruck ‚Vorschriften, die im Verwaltungswege ergangen sind' zu gebrauchen, der dem Satz nur mit Schwierigkeit hätte eingefügt werden können".[1])

Nach Labands Meinung hat man also Art. 38 Ziff. 1 RV. dahin zu erklären, daß auch hier mit Verwaltungsvorschriften nur Instruktionen, welche keine Rechtsregeln aufstellen, gemeint sind, daß aber die einschlägigen Bekanntmachungen des Bundesrates neben Dienstbefehlen aus bestimmten Gründen auch Rechtsvorschriften enthalten können. Diese Rechtsvorschriften gründen sich aber stets auf ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung und werden in Art. 38 Ziff. 1 RV. lediglich der kürzern Ausdrucksweise wegen als Verwaltungsvorschriften bezeichnet.

Art. 38 Ziff. 1 RV. haben wir noch auf andere Weise zu interpretieren gesucht.

Bezüglich der Ein-, Aus- und Durchfuhrverbote führt Laband aus,[2]) daß im Falle einer Epidemie außer den Landesregierungen auch der Bundesrat für den ganzen Umfang oder einen Teil des Bundesgebietes zur Anordnung von Beschränkungen hinsichtlich des Warenverkehrs berechtigt sei. Diese Befugnis gründe sich auf § 2 des Vereinszollgesetzes vom 1. 7. 1869 in Verbindung mit § 167 Abs. 2 desselben. Aus Art. 7 Ziff. 2 RV. könne man dagegen dieses Recht nicht herleiten, da es sich nicht um Verwaltungs- sondern um Rechtsvorschriften handle.

Auch in diesem Punkte wird somit von Laband gegen die

---

[1]) Laband, Staatsrecht II S. 87.

[2]) Laband, Staatsrecht IV S. 403.

Arndtsche Theorie Einspruch erhoben. Hierin stimmt er also mit unserer Darlegung überein, in einem Punkte aber, nämlich in der Bezugnahme auf § 167 Abs. 2 des Vereinszollgesetzes, ist er abweichender Ansicht. Die Anwendung dieses Paragraphen halten wir hier nicht für angebracht und statthaft. Denn wenn dieser Paragraph sagt: „Die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Regulative und sonstigen Bestimmungen werden vom Bundesrate des Zollvereins festgestellt", so redet er augenscheinlich nur von Verwaltungsvorschriften, also von Vollzugsverordnungen, welche keine Rechtssätze enthalten. Seine Anwendung müßte dann aber aus demselben Grunde wie die des Art. 7 Ziff. 2 RV. ausgeschlossen werden.

d) Verordnungen auf dem Gebiete des Militär-, des See- und des Eisenbahnwesens.

Der Standpunkt, welchen Laband hinsichtlich des bundesratlichen Verordnungsrechtes auf dem Gebiete des Militärwesens vertritt,[1]) läßt sich etwa in folgenden Sätzen kurz zusammenfassen: Da die Reichsverfassung keine ausdrückliche Entscheidung darüber getroffen hat, welche Vorschriften im Wege der Gesetzgebung und welche im Wege der Verordnung erlassen werden sollen, so kommen für das Verordnungsrecht die allgemeinen staatsrechtlichen Prinzipien zur Geltung. Wenn demnach ein Gegenstand des Militärwesens durch Reichsgesetz geregelt ist, so hat der Bundesrat über die zu dessen Ausführung erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschließen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Diese Verwaltungsverordnungen können aber nur Interna der Militärverwaltung regeln und dürfen keine Maßnahmen enthalten, welche die Untertanen im allgemeinen oder gewisse Klassen derselben treffen. Eine Anordnung, welche derartige Maßnahmen, also Rechtsvorschriften enthält, kann nur in der Form des Gesetzes oder infolge ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnung erlassen werden. Wer

[1]) Laband, Staatsrecht IV S. 15ff.

eine solche Verordnung aufzustellen hat, bestimmt ebenfalls das Gesetz.

Auf dem Gebiete der Seeschiffahrt erkennt, wie Laband auseinandersetzt,[1]) Art. 54 Abs. 2 der Verfassung die Zuständigkeit des Reiches an. Da der Artikel jedoch weder die Form noch das Organ für die Ausführung seiner Bestimmungen festsetze, so müßten auch hier die allgemeinen Vorschriften der Verfassung zur Anwendung gelangen. Der Bundesrat habe sich hier nun für zuständig erklärt und gemäß Art. 54 Abs. 2 die Schiffsvermessungsordnung erlassen. Hiermit habe er jedoch seine Kompetenz überschritten, weil ihm nach Art. 7 Ziff. 2 RV. nur der Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften zustehe. Die Schiffsvermessungsordnung gehe aber darüber hinaus und stelle Rechtsvorschriften auf. Denn sie begründe „rechtliche Verpflichtungen des Erbauers, Reeders und des Führers eines Schiffes in bezug auf die Vermessung desselben", sie bestimme das Vermessungssystem und normiere indirekt die Berechnung gewisser Schiffsabgaben. Sie habe überhaupt den Charakter eines Spezialgesetzes zur Ergänzung der Maß- und Gewichtsordnung „und hätte deshalb wie diese im Wege der Gesetzgebung erlassen werden sollen". Daraus müsse man den Schluß ziehen, daß die Schiffsvermessungsordnung, soweit sie nicht bloße Verwaltungsvorschriften für die Schiffsvermessungsbehörden enthalte, rechtsungültig sei.

Wenn man die von uns zur Rechtfertigung des bundesratlichen Vorgehens versuchte Beweisführung nicht für zutreffend erachtet, so wird man sich der Ansicht Labands anschließen und die Schiffsvermessungsordnung in allen Punkten, in denen sie Rechtsregeln aufstellt als nicht zu Recht bestehend ansehen müssen. Denn dann kann man ihre Rechtsverbindlichkeit weder allein auf Art. 54 Abs. 2, auf welchen sich der Bundesrat beruft, noch in Verbindung mit ihm auf Art. 7 Ziff. 2 RV. stützen.

Bei seinen Erörterungen über das Eisenbahnwesen[2]) kommt Laband zu dem Ergebnis, daß der Beschluß des Bundesrates,

---

[1]) Laband, Staatsrecht III S. 189.

[2]) Laband, Staatsrecht III S. 120ff.

durch welchen die Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands festgestellt wurde, lediglich eine Erfüllung der dem Reiche im Art. 45 gestellten Aufgabe gewesen sei. Die Einzelstaaten hätten auch nach Einführung der Reichsverfassung das Eisenbahnhoheitsrecht in ihrem Lande behalten. Da ihnen nun durch die Reichsverfassung die Pflicht auferlegt sei, an der Festsetzung übereinstimmender Betriebsreglements mitzuwirken, so würden sie diese Pflicht verletzt haben, wenn sie dem vom Bundesrate beschlossenen Reglement keine Geltung verschafft hätten. Materiell hätten sie daher keine mit der Verkehrsordnung in Widerspruch stehenden Anordnungen erlassen können. Der Befehl zur Einführung dieser Verkehrsordnung sei aber in den einzelnen Landesteilen durch die gliedstaatlichen Regierungen und nur bei den Reichseisenbahnen durch das Reich selbst erfolgt. Durch das neue Handelsgesetzbuch sei die Verkehrsordnung zu einem Privatrechtsgesetz umgewandelt worden und ihre Anordnungen hätten dadurch die Kraft von Rechtsvorschriften erlangt. Wenn der Bundesrat am 26. 10. 1899 eine neue Verkehrsordnung verkündet habe, so sei er hierfür nicht zuständig gewesen. Denn weder das Handelsgesetzbuch erteile ihm die Ermächtigung dazu noch könne diese aus Art. 7 Ziff. 2 RV. hergeleitet werden, der ja nur von Verwaltungsvorschriften rede, während die neue Verkehrsordnung Rechtsregeln aufstelle und nicht zur Ausführung sondern zur Ergänzung des Handelsgesetzbuches diene. Der Bundesrat habe sich auf Art. 45 gestützt, aber dieser erwähne den Bundesrat überhaupt nicht und erteile ihm noch viel weniger eine Ermächtigung. Aus allen den angeführten Gründen ergebe sich daher der unabweisbare Schluß, „daß die Eisenbahnverkehrsordnung rechtsungültig ist“.

§ 16.

Die Theorie Seydels.

Auch Seydel bekennt sich hinsichtlich der Auslegung des Art. 7 Ziff. 2 RV. zu den Gegnern der Arndtschen Lehre.

Die Behauptung Arndts, durch Art. 7 Ziff. 2 RV. habe der Bundesrat ein allgemeines Verordnungsrecht in derselben Weise

erhalten wie in Preußen der König durch Art. 45 der preußischen Verfassungsurkunde, in Preußen verstehe man aber unter Verwaltungsvorschriften auch solche, welche materielle Rechtsvorschriften enthielten, und so müsse das Wort „Verwaltungsvorschriften" auch im Reiche dieselbe Bedeutung haben, weil das Reichsverordnungsrecht an die Stelle des Landesverordnungsrechtes getreten sei, beruht nach Seydels Ansicht auf Irrtum.[1]) Denn einmal, so entwickelt er seine Ansicht, gebe es in Deutschland kein allgemeines Verordnungsrecht in dem von Arndt behaupteten Umfange, anderseits bestehe aber gar kein Rechtsgrund, weshalb gerade das preußische Recht für das Reich maßgebend sein solle, da es doch nicht allgemein anerkanntes Recht in Deutschland sei. Das Wort „Verwaltungsvorschrift" könne entschieden keine Rechtsvorschriften mitumfassen, und somit sei in Art. 7 Ziff. 2 RV. für den Bundesrat auch keine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften enthalten.[2])

Gleichwohl könne der Bundesrat aber auch Rechtsregeln aufstellen. Seine Zuständigkeit hierfür folge aber nicht aus Art. 7 Ziff. 2, sondern aus seiner Eigenschaft als obersten Organs des Reiches. Innerhalb des Umkreises der Reichsangelegenheiten habe er die Zuständigkeit für sich.

Das durch Art. 7 Ziff. 2 begründete Verordnungsrecht des Bundesrates sei nur ein mittelbares. Denn daraus, daß das Verwaltungsverordnungsrecht in der Dienstgewalt wurzele, ergebe sich, daß die bundesratlichen Verwaltungsvorschriften niemals unmittelbar als Dienstbefehle für die Staatsbehörden wirken könnten. Die vom Bundesrate beschlossenen Anordnungen erhielten vielmehr ihre verbindliche Kraft erst dadurch, daß sie von der Staatsregierung mit dem Dienstbefehle ausgestattet und die Behörden zu ihrem Vollzuge angewiesen würden. Aus der Befugnis, die Behörden mit Dienstanweisungen zu versehen, folge

---

[1]) Seydel, Komm. S. 139 ff.; Bayer. Staatsrecht II S. 344 f.; in Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch III S. 284; in Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1143 ff., 1876 S. 11 ff.

[2]) Im weiteren schließt sich Seydel enger an die Ausführungen Labands und Hänels an; Komm. S. 140 f.

naturgemäß, daß neben dem Bundesrate auch die Bundesglieder Verwaltungsvorschriften aufstellen könnten.

Führen wir nun noch kurz aus den wichtigsten Verwaltungsgebieten einige Belege an, welche die Stellungnahme Seydels in einzelnen Punkten genauer charakterisieren und einige Besonderheiten seiner Beweisführung wiedergeben.

Für den Erlaß von Ein- und Ausfuhrverboten ist nach Seydels Ansicht[1]) dem Wortlaute des § 2 des Vereinszollgesetzes entsprechend der Verordnungsweg vorgesehen. Da derartige Verbote aber Rechtsregeln aufstellen, frage es sich, wer zu ihrem Erlaß befugt sei. Nun enthalte weder das Vereinszollgesetz noch die Verfassung — denn Art. 7 Ziff. 2 sei hier, da er nur Verwaltungsvorschriften im Auge habe, nicht anwendbar, — nähere Angaben darüber. Die Zuständigkeit müsse sich also nach allgemeinen Regeln bestimmen. Nach diesen komme im Zweifel dem Bundesrate das Verordnungsrecht zu. Denn er sei die unmittelbare Vertretung der Träger der Bundesgewalt, der verbündeten Souveräne und habe darum die Vermutung der Zuständigkeit für sich.[2]) Daher habe er denn auch in vielen Fällen Ein- und Ausfuhrverbote erlassen. Doch seien diese nicht, wie es sonst die Regel bilde, vom Reichskanzler sondern vom Kaiser verkündet. Das erkläre sich nun daraus, daß die Rechtsverordnung unmittelbar jedermann ergreife und auch äußerlich in Befehlsform und nicht wie eine Bekanntmachung auftreten solle, welcher Zweck durch die genannte Verkündigungsart erreicht werde.

Wir haben demgegenüber ausgeführt, daß wir in allen den Fällen, wo im Reiche der Erlaß einer Rechtsverordnung durch Gesetz oder Verfassung vorgesehen, das zu ihrer Festsetzung berechtigte Subjekt aber nicht bestimmt ist, den „Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates“ für kompetent halten, indem hier beide in analoger Weise wie bei der Gesetzgebung zusammenwirken. Denn es besteht kein Grund dafür, weshalb in solchen

---

[1]) Seydel, Komm. S. 230ff.

[2]) Seydel, Komm. S. 139; Bayer. Staatsrecht II S. 345; in Holtzendorffs und Brentanos Jahrb. III S. 284; Annalen von 1876 S. 11ff.

Fällen auf die kaiserliche Ausfertigung und Verkündigung verzichtet werden solle und könne. Hiermit haben wir zugleich eine Erklärung für die Publikationsform der Ein- und Ausfuhrverbote gefunden.

Ganz ähnlich begründet Seydel seine Ansicht bezüglich der Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlaß der Schiffsvermessungsordnung.[1]) Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 54 Abs. 2 sucht er zu entwickeln, daß man hier den Verordnungsweg zu eröffnen beabsichtigt habe. Im preußischen Verfassungsentwurfe hätten im Eingange des zweiten Absatzes des Art. 54 die Worte „die Bundesbehörden haben . . .“ gestanden; dieses habe man dann in „der Bund hat . . .“ abgeändert. Hierdurch hätten die Bundesregierungen andeuten wollen, daß die Angelegenheit im Verordnungswege geordnet werden solle, und daß dieses Recht nicht von den Bundesbehörden, d. h. vom Präsidium oder vom Reichskanzler, sondern vom Bunde selbst ausgeübt werden solle. Der Ausdruck „Bund“ oder „Reich“ bezeichne nun aber zunächst auch sachlich die Gesamtheit der verbündeten Herrscher, und so müsse man den Artikel auslegen, als ständen dort die Worte: Die Verbündeten haben das Verfahren . . . zu bestimmen. Daraus folge dann, daß der Bundesrat kraft seiner Stellung als oberstes Organ des Reiches, nicht aber auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 RV., zum Erlaß der Schiffsvermessungsordnung zuständig gewesen sei.

Wenn man in der Schiffsvermessungsordnung eine Rechtsverordnung erblickt und sie auch nicht als bloße Wiedergabe einer gemeinsamen unter den Einzelstaaten erzielten Verständigung auffaßt, so folgt unseres Erachtens daraus, daß sie, soweit sie Rechtsregeln enthält, ungültig sein muß. Denn wie wir dargetan, will Art. 54 nur ausdrücken, daß die Schiffsvermessungsordnung von Reichs wegen und nicht von den Einzelregierungen aufgestellt werden soll, ohne ein bestimmtes Organ für diesen Zweck besonders anzugeben. Nach unseren Ausführungen wäre letzteres ja auch überflüssig.

Nach den allgemeinen Prinzipien hätte aber die genannte Verordnung (als Rechtsverordnung aufgefaßt) nicht vom Bundes-

---

[1]) Seydel, Komm. S. 303ff.

rate allein, sondern vom Kaiser nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates verkündet werden müssen. Das ist aber nicht der Fall. Denn sie ist vom Reichskanzler bezw. in dessen Vertretung vom Präsidenten des Reichskanzleramtes ausgefertigt worden.

Sieht man aber in der Schiffsvermessungsordnung nur eine Vereinbarung der Landesregierungen, ähnlich wie bei der Verkehrsordnung von 1892, so haben hier dieselben Maßgaben zu gelten wie beim Eisenbahnwesen.

Die Behauptung Arndts, kraft der Art. 42—45 RV. könne der Bundesrat auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens Verordnungen erlassen, wird von Seydel ebenfalls zurückgewiesen.

Nach seiner Meinung ergibt sich aus dem Wortlaute des Art. 42,[1]) der das Wort „Reich" gar nicht enthalte, daß es sich um ein Programm handle, welches auf dem Wege der Verständigung durchgeführt werden solle. Dem Reiche falle hierbei nur eine vermittelnde Rolle zu. Von einem Verordnungsrechte des Reiches könne aber gar keine Rede sein. Vielmehr sei es offen gelassen, wie die Bestimmungen des Art. 42 zum Vollzuge gelangen sollten. Aus Art. 43 gehe hervor, daß die Landesregierungen als die Anordnungen erlassend gedacht seien. Die geforderte Übereinstimmung und Gleichheit werde aber am ehesten durch Verhandlung und Beschlußfassung im Bundesrate erzielt, auf Grund deren dann die Anordnungen der Einzelstaaten ergehen könnten. In welcher Form diese aber erlassen würden, darüber entscheide das Landes- und nicht das Reichsrecht. Wenn Art. 43 nun weiter bestimme: „Das Reich hat dafür Sorge zu tragen . . .", so könne aus dem Ausdrucke „Sorge tragen" nur eine „moralische Einwirkung", keineswegs aber ein Anordnungsrecht des Reiches gefolgert werden.

Auch aus Art. 45 Ziff. 1 RV.: „Das Reich wird namentlich dahin wirken . . ." könne und dürfe, entgegen der Arndtschen Darlegung, ein Verordnungsrecht des Reiches nicht hergeleitet werden, ein solches sei geradezu verneint. Wenn nun der Bundesrat unter Berufung auf Art. 45 einen Beschluß über die

---

[1]) Seydel, Kommentar S. 272 ff.

Verkehrsordnung gefaßt habe,[1]) so komme diesem nach alledem nicht die Bedeutung des Beschlusses einer Anordnung zu, die durch Verkündigung von Reichs wegen wirksam werde, sondern sie stelle nur das „Einverständnis“ fest, das unter den einzelnen Regierungen erzielt sei, und das Reich könne diesen Beschluß nur für seine eigenen Eisenbahnen unmittelbar verwirklichen, während ihn bezüglich der Staatsbahnen die betr. Staaten zur Durchführung brächten.

Da die von Seydel gegebenen Ausführungen in ihrem Ergebnis mit der in dieser Abhandlung vertretenen Ansicht übereinstimmen, erübrigt es sich, näher auf sie einzugehen.

§ 17.

Die Theorie Hänels.

Wir verfolgen nunmehr den Weg, auf welchem Hänel zu seiner Auffassung bezüglich des Art. 7 Ziff. 2 RV. gelangt.

Das Wort „Verwaltungsvorschrift“, so entwickelt er seine Ansicht,[2]) könne objektiv und subjektiv gemeint sein. Nach der ersteren Bedeutung, welche in der neueren Theorie die herrschende sei, bezeichne der Ausdruck „Verwaltung“ den Gegenstand, den Inhalt der Vorschrift. Verwaltungsvorschriften seien hiernach solche Vorschriften, „welche die vollziehende Verwaltung in ihrem dienstlichen Verhalten bei Handhabung und Durchführung der gesetzlichen Befehle und Einrichtungen zum Gegenstande“[3]) hätten, und welche sich deshalb nur an die Behörden, nicht aber an die Untertanen wenden könnten. Nach der anderen, der subjektiven Bedeutung, weise das Wort „Verwaltung“ dagegen auf den Urheber der Vorschrift hin und umfasse alle Vorschriften, welche im Gegensatze zu den gesetzgebenden Faktoren von der Verwaltung d. h. von den mit der vollziehenden Verwaltung betrauten Organen des Staates erlassen

---

[1]) Die Darlegung Seydels bezieht sich nicht auf die Verkehrsordnung vom 26. 10. 1899.

[2]) Hänel, Staatsrecht I S. 274 ff., Studien II S. 62 ff., 79 ff.

[3]) Hänel, Staatsrecht I S. 282.

würden. Dieses sei die in der positiven Gesetzgebung feststehende Terminologie, und zwar insbesondere auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens, aus dem Art. 7 Ziff. 2 herstamme. Hier sei es unzweifelhaft, daß das Wort „Verwaltungsvorschriften" alle nicht gesetzlichen, sondern von der „Verwaltung" erlassenen Vorschriften bedeute, ohne jeden Unterschied, ob sie auf der Initiative des Bundesrates oder der Einzelstaaten beruhten, ob sie ihrem Inhalt nach ausführende, ergänzende oder autorisierte Ausnahme-Bestimmungen seien, oder ob sie ihrer rechtlichen Natur nach, und darauf kommt es uns in erster Linie an, sich als gesetzvertretende oder als Vollzugsverordnungen, insbesondere als Verwaltungsvorschriften im objektiven Sinne, also als solche Anordnungen, die sich nur an die Behörden wenden, darstellten.

An und für sich können also nach Hänels Ansicht Verwaltungsvorschriften auch Rechtsregeln enthalten.

Welchen Inhalt die gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV. zu erlassenden Verwaltungsvorschriften haben dürften, so fährt Hänel fort, lasse sich aus dem Worte „Verwaltungsvorschriften" allein nicht entnehmen, darüber gebe erst der Zusammenhang, in welchem es stehe, nähere Aufklärung. Art. 7 Ziff. 2 rede von den „zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften". Hiermit könnten keine gesetzvertretenden Vorschriften gemeint sein. Denn da Rechtsverordnungen und Gesetze ihrem Inhalte nach vollkommen gleichartig seien, könne „im Rechtssinne unter keiner anderen Voraussetzung von einer Rechtsverordnung ausgesagt werden, daß sie zur Ausführung eines Gesetzes diene oder dazu erforderlich sei",[1]) als wenn das auszuführende Gesetz selbst deren Erlaß vorschreibe. „Nur der besonders ausgesprochene Wille des konkreten auszuführenden Gesetzes" könne „eine Rechtsverordnung zu einer erforderlichen Ausführungsverordnung stempeln". Um deswillen könne die Ermächtigung zum Erlaß einer gesetzvertretenden Verordnung niemals unmittelbar auf der allgemeinen Bestimmung des Art. 7 Ziff. 2 RV. beruhen. Dieser beziehe sich nur auf Vollzugsvorschriften, die zur Ausführung eines Gesetzes notwendig seien. Ihrer rechtlichen Natur

[1]) Hänel, Staatsrecht I S. 284.

nach schlössen solche Vorschriften jede Erzeugung objektiven Rechtes aus, und es sei im Gegensatze zu gesetzvertretenden Verordnungen ihr rechtsgültiger Erlaß nicht an die besondere Bestimmung eines konkreten Gesetzes gebunden, sondern könne auf Grund einer allgemeinen Ermächtigung erfolgen, wie sie Art. 7 Ziff. 2 RV. dem Bundesrate erteile. Der Inhalt dieser Vorschriften könne dreifacher Natur sein. Sie könnten enthalten „entweder Dienstanweisungen, Instruktionen an die Behörden und Beamten, oder Verfügungen an die Untertanen, oder in einer gewissen Mischung beider einseitig festgestellte Bedingungen, unter welchen die Behörden die Verwaltungsgeschäfte mit den Interessenten, zu denen sie ermächtigt und vielleicht zugleich verpflichtet“ [1]) seien, abschlössen, gleichgültig, ob „diese Verwaltungsgeschäfte zu gewährende Vergünstigungen oder die Benutzung gewisser Einrichtungen durch das Publikum“ beträfen.

Wenn Hänel dem Worte „Verwaltungsvorschrift“ eine subjektive Bedeutung beilegt, indem er glaubt, daß dadurch auf den Urheber der Vorschrift hingewiesen werden solle, so scheint er damit wohl nicht das Richtige getroffen zu haben. Denn dann könnte man bei Verwaltungsvorschriften ebensogut an Rechtsvorschriften denken, wie ja auch Hänel tatsächlich der Ansicht ist, daß Verwaltungsvorschriften im allgemeinen Rechtssätze enthalten könnten. Bei dieser Auffassung würde demnach die Unterscheidung zwischen Anordnungen, welche Rechtsregeln, und solchen, welche keine Rechtsregeln enthalten, fortfallen. Das scheint aber den Tatsachen nicht zu entsprechen. Denn offenbar haben die Verfassung und die Reichsgesetze diesen Ausdruck gerade gewählt, um dadurch den genannten Unterschied zu charakterisieren. Sie haben den Verwaltungsvorschriften die Rechtsvorschriften gegenübergestellt. Die Ansicht Hänels ließe sich nur in gewisser Hinsicht rechtfertigen, nämlich dann, wenn man die Urheberschaft in besonderem Sinne verstände und sagte: „Verwaltungsvorschrift ist eine solche, die mit der der Verwaltung d. h. der vollziehenden Kraft eigenen Gewalt wirkt. Im Gegensatz zur Verordnung (im Sinne von Rechtsverordnung),

[1]) Hänel, Staatsrecht I S. 286/87.

der die entlehnte Kraft des Gesetzes zusteht.“ [1]) Damit wäre dann aber auch gleichzeitig zum Ausdruck gebracht, daß diese Verwaltungsvorschriften nicht, wie Hänel annimmt, Rechtsregeln aufstellen dürfen.

Trotz dieser abweichenden Erklärung über die allgemeine Natur der Verwaltungsvorschriften kommt Hänel aber zu dem Schluß, daß Art. 7 Ziff. 2 RV. dem Bundesrate kein Rechtsverordnungsrecht gewähre. Er folgert das aber nicht, wie wir gesehen, aus dem Worte „Verwaltungsvorschrift“, sondern aus dem Zusammenhange, in welchem es mit den übrigen Worten des Art. 7 Ziff. 2 gebraucht ist.

Nunmehr seien noch einige charakteristische Punkte erwähnt, welche die Lehre Hänels auf einzelnen Verwaltungsgebieten in ihren Konsequenzen genauer kennzeichnen.

Nach seiner Auffassung ist die Deduktion Arndts, daß Vollzugsverordnungen darum, weil sie keine Rechtssätze erzeugten, nicht in eingreifender und umfassender Weise die Rechte und Pflichten der Untertanen bestimmen könnten, zu beanstanden.[2]) Denn je allgemeiner die den Behörden eingeräumten Amtsgewalten und je umfassender ihre Ermächtigungen wären, die Bedingungen festzusetzen für gewisse Verwaltungsgeschäfte, für die Gewährung von Vergünstigungen, für die Benutzung von bestimmten Einrichtungen, Anstalten usw., in um so höherem Grade könnten sie auf die Untertanen einwirken. Allerdings sei diese Befugnis stets in einem Rechtssatze begründet. Besonders deutlich trete diese Tatsache im Bereiche der Zoll- und Steuergesetzgebung zutage. Die hier erscheinenden mannigfachen Bestimmungen in betreff der öffentlichen Niederlagen, gewisser Steuerbefreiungen usw. seien ihrem Inhalt nach Vollzugsverordnungen und keine Rechtssätze, ihr Erlaß gründe sich aber auf den Rechtssatz: „Wer Stundung oder Befreiung von Steuern und Zöllen oder die Benutzung solcher Einrichtungen, die die Disposition über die mit Steuerpflichten belasteten Gegenstände erleichtern, für sich in Anspruch nimmt, der ist verpflichtet, sich

---

[1]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht I S. 126 Note 11.
[2]) Hänel, Staatsrecht I S. 287 Note 15, Studien II S. 63.

den Kontrollmaßregeln und Bedingungen zu unterwerfen, welche die Verwaltungsbehörden innerhalb der gesetzlichen Grenzen für notwendig und zweckmäßig halten."[1] Zur Einhaltung dieser Bedingungen seien die beteiligten Untertanen kraft der den betreffenden Behörden eingeräumten Kontrollgewalt verpflichtet.

Diese letztgenannte Pflicht der Untertanen, den Anweisungen der Behörden Folge zu leisten, haben wir auch ohne die Unterstellung jenes Rechtssatzes zu konstruieren versucht und ebenfalls gefunden, daß es sich in allen diesen Fällen nicht um Rechtssätze handelt. Die Meinung Arndts, daß dem Bundesrate zur Regelung des Eisenbahnwesens durch die Art. 42, 43 und 45 RV. ein Verordnungsrecht übertragen sei, wird von Hänel ebenfalls verworfen.[2] Das Recht, welches dem Reiche unmittelbar aus der Verfassung entspringe, gehe nur dahin, „von den Einzelstaaten eine bestimmte Weise der Ausübung der ihnen nach Maßgabe und in den Grenzen des Partikularrechts zustehenden Regierungsrechte zu verlangen",[3] enthalte aber nicht die Befugnis einseitiger Festsetzungen durch das Reich. Hinsichtlich des Betriebsreglements würde es auch den gewagtesten Interpretationen nicht gelingen, den Wortlaut des Art. 45 RV. so weit zu beugen, daß darin die Ermächtigung gefunden werden könnte, „eine Verordnung, welche nach dem historisch bestimmten Inhalt des Betriebsreglements eine gesetzvertretende sein und wesentliche Bestimmungen eines anderen Reichsgesetzes, des Handelsgesetzbuches, modifizieren müßte, zu erlassen unter den nämlichen Voraussetzungen und mit den nämlichen Wirkungen, wie in Ausübung eines dem Reiche schlechthin zugeschriebenen Verordnungsrechtes."[4] Eine solche Auslegung werde verboten durch die Worte „dahin wirken", durch den Plural „Betriebsreglements" und das Passivum „eingeführt werden". Von einem Verordnungsrechte des Bundesrates könne keine Rede sein. Dem Reiche stehe nur das Recht der leitenden Initiative zu mit der Maßgabe, daß die Eisenbahn-

[1] Hänel, Staatsrecht I S. 287 Note 15.
[2] Hänel, Staatsrecht I S. 644 ff., Studien II S. 80 ff.
[3] Hänel, Staatsrecht I S. 645.
[4] Hänel, Staatsrecht I S. 656 57.

verwaltungen verpflichtet seien, die Vorschläge des Reiches ihren Beratungen und Beschließungen zu unterziehen.

Die auf Grund des Art. 54 Abs. 2 RV. vom Bundesrate erlassene Schiffsvermessungsordnung hält Hänel für ungültig.[1]) Diese Verordnung sei, da sie den Erbauern, Reedern und Kapitänen der Schiffe Verpflichtungen auferlege, da sie Gebühren feststelle und da sie durch Verdoppelung dieser Gebühren Strafen verhänge, eine Rechtsverordnung. Art. 54 Abs. 2 RV. biete aber weder einen Anhalt für ein gesetzvertretendes Verordnungsrecht überhaupt noch für das des Bundesrates insbesondere. Daher müsse die vom Bundesrate beschlossene Schiffsvermessungsordnung null und nichtig sein.

Soweit die Schiffsvermessungsordnung Verwaltungsvorschriften enthält, liegt unseres Erachtens, falls man sich im übrigen der Ansicht Hänels anschließt, kein Grund vor, sie für ungültig zu erklären.

§ 18.

Die Stellungnahme von Loening, Otto Mayer, Anschütz, Prestele und Kliemke.

Loening schließt sich in seiner Argumentation bezüglich des Art. 7 Z. 2 RV. an die von Hänel aufgestellte Theorie an.[2])

Er vertritt gleichfalls den Standpunkt, daß Rechtsvorschriften nur mit Zustimmung der Volksvertretung erlassen werden können, daß dagegen zur Vornahme von Verwaltungsakten, speziell zur Festsetzung der für die Ausführung eines Gesetzes notwendigen Verwaltungsvorschriften dieses Erfordernis nicht vorliegt und daß den in Frage kommenden Verwaltungsorganen, ausgenommen die Fälle, in denen ein Gesetz ausdrücklich das Gegenteil bestimmt, das Recht zusteht, diese Maßnahmen innerhalb ihrer Zuständigkeitsgrenze, selbständig, nach eigenem Ermessen zu treffen. Die Reichsverfassung habe durch Art. 7 Z. 2 das Recht,

---

[1]) Hänel, Staatsrecht I S. 281, 630 Note 7; Studien II S. 81, 84 f.
[2]) Loening, Verwaltungsrecht S. 226 ff.

allgemeine Vorschriften für die Ausführung der Reichsgesetze zu erlassen, dem Bundesrate übertragen, ohne ihm jedoch damit die Befugnis zum Erlaß von Rechtsvorschriften zuzusprechen. Der Bundesrat habe vielmehr seine Anordnungen jedesmal „nach Maßgabe bestehender Rechtsnormen" zu treffen. Damit sei jedoch nicht gesagt, daß sich diese Verordnungen nur an die Behörden wenden dürften, um diese über die von ihnen zu entfaltende Tätigkeit zu instruieren, auch die Untertanen könnten von ihnen betroffen werden. Denn es sei keineswegs notwendig, daß Vorschriften, die sich an die Untertanen richteten, auch immer neue Rechtssätze enthalten müßten. Rechte und Pflichten der Untertanen könnten nur durch Rechtssatz begründet werden, aber innerhalb des Rahmens des Rechtssatzes könnten die Bestimmungen über die Ausführung der Pflichten, deren Erfüllung das Gesetz vorschreibe, durch Verordnung erlassen werden. So enthielten denn auch fast alle vom Bundesrate auf Grund des Art. 7 Z. 2 RV. erlassenen Verwaltungsvorschriften nicht bloß Anweisungen an die Behörden, sondern auch Vorschriften, die sich an die Untertanen richteten.

Es kann also nach Loenings Ansicht der Bundesrat keine rechtssatzschaffenden Verordnungen erlassen, sondern er darf in seinen Ausführungsbestimmungen nur von bereits durch Gesetz fixierten neuen Rechtspflichten der Untertanen Gebrauch machen und diese zu deren zweckentsprechenden Erfüllung anweisen, natürlich unbeschadet des Rechtes für die Behörden die erforderlichen Dienstanweisungen und Dienstbefehle festzusetzen.

Im übrigen bekennt sich Loening ausdrücklich zu der von Hänel vertretenen Ansicht,[1]) ohne jedoch im einzelnen genauer auf die verschiedenen allgemeinen Beweisgründe einzugehen.

Wie die zuletzt genannten Schriftsteller so steht auch Otto Mayer[2]) auf dem der Arndtschen Ansicht entgegengesetzten Standpunkte.

---

[1]) Loening, Verwaltungsrecht S. 229 Note 4.

[2]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht I S. 125 ff., 436 ff.; II 336 ff.

Nach der richtigen Auffassung, so führt er aus, könne Art. 7 Z. 2 RV. dem Bundesrate ein allgemeines Ausführungsverordnungsrecht, wie es in den Einzelstaaten verfassungsmäßig den Fürsten zustehe, nicht gewähren. Wenn es in diesem Artikel heiße: „Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen", so seien diese „Verwaltungsvorschriften im Gegensatz von Rechtssätzen verstanden".

In ausführlicher Darstellung erläutert er sodann, daß die vom Bundesrate für das Zoll- und Steuerwesen beschlossenen Regulative keine Rechtsregeln enthalten. Die Zoll- und Steuergesetze pflegten zwar regelmäßig auf allgemeine Regeln zu verweisen, welche der Bundesrat für die Durchführung aufstellen solle, allein diese Regeln würden in ihnen durchweg als Verwaltungsvorschriften bezeichnet, und wenn demnach um dieses Ausdruckes willen die Reichsverfassung mit ihrem Art. 7 Z. 2 eine Lücke lasse, indem dadurch die Möglichkeit nicht gegeben sei, Rechtsverordnungen zu schaffen, so sei nicht gut zu sehen, „wie die Einzelgesetze mit dem nämlichen Ausdruck ihrer Ermächtigungen diese Lücke ausfüllen" sollten. Daraus, sowie aus ihrer Verkündung im Zentralblatte, müsse man den Schluß ziehen, daß die Regulative keine Rechtssätze sein könnten. Es seien Verwaltungsvorschriften, deren rechtsgültiger Erlaß sich auf besondere Gewaltverhältnisse gründe, in denen die von ihnen Betroffenen ständen. Bei den Beamten, an welche sich die Regulative wendeten, sei es die „Dienstgewalt", bei den Nichtbeamten die „Überwachungsgewalt", aus welcher die verbindliche Kraft der genannten Vorschriften hergeleitet werde.[1])

Bezüglich des Post- und Telegraphenwesens kommt Mayer ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die über die Benutzung der Post- und Telegraphenanstalten, über die Aufrechterhaltung der Ordnung in den Passagierstuben usw. erlassenen Bestimmungen keine Rechtssätze sondern Verwaltungsvorschriften bilden. Ihre Wirksamkeit sei ebenfalls auf ein Gewaltverhältnis, nämlich

---

[1]) Das Nähere hierüber s. in § 8 der Abhandlung.

auf die in verschiedener Weise begründete „Anstaltsgewalt“ zurückzuführen.[1])

Nächst Mayer ist auch Anschütz unter die Gegner der Lehre Arndts zu rechnen.[2]) Wenn seine in der hier angeführten Schrift enthaltenen Auseinandersetzungen sich auch in erster Linie auf das preußische Recht beziehen, so greifen sie doch an manchen Stellen auf das Reichsrecht über und berühren die von uns erörterte Streitfrage.

Er weist nach, daß auch im preußischen Rechte eine Unterscheidung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften gemacht werde, und daß letztere keine Rechtsregeln enthalten können. Er zeigt dann unter anderem, indem er sich bei seiner Darstellung näher an die von Otto Mayer entwickelten Grundsätze anschließt, daß beim Post- und Telegraphenwesen[3]) und beim Heerwesen[4]) in Preußen wie auch später im Reiche die in Freiheit und Eigentum der Untertanen eingreifenden, also alle rechtssatzschaffenden Anordnungen, durch Gesetz oder auf Grund spezieller gesetzlicher Delegation erlassen worden sind, während sich die Rechtsgültigkeit aller übrigen, falls nicht das Gesetz ihre Festsetzung für sich in Anspruch genommen hat, aus der Natur der „öffentlichen Anstalt“ erklärt.

Weiterhin ist Prestele[5]) unter Anlehnung an Labands Darstellung gleichfalls der Ansicht, daß Art. 7 Z. 2 RV. lediglich von „Verwaltungsvorschriften“ und Einrichtungen redet, daß er aber nichts über die Aufstellung von Rechtsvorschriften aussagt.

Dieselbe Meinung wird endlich auch von Kliemke[6]) vertreten, der sich gleichfalls an Laband anlehnt.

---

[1]) Die von Otto Mayer vertretene Theorie haben wir bei den einzelnen in Betracht kommenden Materien genauer berücksichtigt und uns in vielen Punkten an sie angeschlossen, so daß ein ausführlicheres Eingehen auf sie an dieser Stelle nicht mehr notwendig erscheint.

[2]) Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien usw.

[3]) Gegenw. Theorien S. 93 ff.

[4]) Gegenw. Theorien S. 84 ff.

[5]) Prestele, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge S. 72 ff.

[6]) Kliemke, Die staatsrechtliche Natur S. 42 f.

D. Wirkung und Umfang des bundesratlichen Verordnungsrechtes.

§ 19.

Die Wirkung der gemäß Art. 7 Ziff. 2 ergehenden Verwaltungsvorschriften.

Forschen wir danach, wie die vom Bundesrate gemäß Art. 7 Z. 2 RV. beschlossenen Anordnungen zur Verwirklichung gebracht werden, auf welchem Wege ihnen bei den Behörden und Untertanen der Einzelstaaten Geltung verschafft wird, so treten uns zwei Möglichkeiten entgegen.

Einmal können diese Vorschriften direkt durch die Beschlußfassung und Bekanntgabe von seiten des Bundesrates bei den Behörden und Untertanen der Einzelstaaten Gültigkeit und Wirksamkeit erlangen, ohne daß dabei die Mitwirkung der Landesregierung notwendig oder statthaft ist. Kraft eigener Autorität erteilt vielmehr der Bundesrat den Behörden des Gliedstaates direkte Befehle und Anweisungen. Er nimmt die Ausübung der Dienstgewalt der obersten Landesbehörde für sich in Anspruch, und seine Anordnungen erhalten dadurch unmittelbar von Reichs wegen Gültigkeit.

Andrerseits kann die Verwirklichung des Inhalts der bundesratlichen Beschlüsse aber auch in der Weise herbeigeführt werden, daß die Landesbehörden nicht direkt vom Bundesrate angewiesen werden, sondern daß dieser sich der Vermittelung der Landesregierung bedient. In diesem Falle erzeugen die Verwaltungsvorschriften zunächst nur Rechtsverbindlichkeiten für die Einzelstaaten als solche, und zwar bestehen diese Verbindlichkeiten darin, daß der Einzelstaat verpflichtet wird dafür Sorge zu tragen und seine Behörden dazu anzuhalten, daß die Anweisungen des Bundesrates befolgt werden. Hier übt also der Bundesrat nicht selbst, nicht unmittelbar die oberste Dienstgewalt über die gliedstaatlichen Behörden aus, sondern seine Anordnungen erhalten verbindliche Kraft und Wirksamkeit erst dadurch, daß die Regierung des Einzelstaates den in Frage

kommenden Landesbehörden auf Grund der bundesratlichen Anordnungen die nötigen Befehle erteilt. Das Verordnungsrecht des Bundesrates ist hier also ein mittelbares.[1])

Welcher von beiden Fällen trifft nun für die allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Art. 7 Z. 2 zu? Unseres Erachtens entspricht es der Natur und der Verfassung des Deutschen Reiches, daß das auf Art. 7 Z. 2 sich gründende Verordnungsrecht des Bundesrates nur ein mittelbares sein kann, zumal es sich nicht um den Erlaß von Rechtsvorschriften handelt.[2])

Im konstituierenden Reichstage erklärte der spätere Bundes- und Reichskanzler: „Wir haben uns zur Aufgabe gemacht, ein Minimum derjenigen Konzessionen zu finden, welche die Sonderexistenzen im deutschen Gebiete der Allgemeinheit machen müssen, wenn diese Allgemeinheit lebensfähig werden soll.“ [3]) Diese Tatsache, daß nämlich nur ein „Minimum“ der einzelstaatlichen Rechte zugunsten des Norddeutschen Bundes wie des Deutschen Reiches absorbiert ist, findet unter anderem ihren Ausdruck darin, daß den Einzelstaaten die Geschäftsführung der Verwaltung prinzipiell verblieben ist.[4]) Ausgenommen sind nur die Fälle, in welchen dem Reiche die unmittelbare Geschäftsführung ganz oder teilweise übertragen ist. Wenn den Einzelstaaten aber die Vollziehung als ihr eigenes verfassungsmäßiges Recht zuerkannt ist; so haben sie damit die Dienst- und Befehlsgewalt über ihre Behörden behalten. Diese empfangen ihre Dienstbefehle und Instruktionen nur von den Landesregierungen und an letzter Stelle vom Landesherrn, nicht aber vom Reiche. Allerdings ist den Entschließungen der Landesregierung in gewisser Hinsicht eine Grenze gesetzt, die sie bei der Befehlserteilung an ihre Behörden nicht überschreiten darf. In vielen Fällen nämlich, namentlich auf den Verwaltungs-

---

[1]) Hänel, Studien II S. 66 ff.

[2]) Laband, Staatsrecht II S. 194, 195; Seydel, Kommentar S. 142; Hänel, Staatsrecht I S. 289 ff., Studien II S. 87; Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat S. 75.

[3]) Stenogr. Berichte v. 1867 S. 135.

[4]) Laband, Staatsrecht I S. 96 ff., II S. 190 ff.; Hänel, Staatsrecht I S. 291.

gebieten, die der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches unterliegen, ist die Landesregierung an die vom Reiche ergehenden Anweisungen gebunden, die sie zu beobachten und nach denen sie sich zu richten hat, wenn sie ihren Behörden Befehle erteilt. Dieser Fall liegt dort vor, wo der Bundesrat gemäß Art. 7 Z. 2 RV. zur Ausführung der Reichsgesetze allgemeine Verwaltungsvorschriften aufstellt. Die so ergangenen Vorschriften wenden sich also direkt nur an die Regierungen der Einzelstaaten, ihnen schreiben sie vor, in welcher Weise ein Gesetz zur Ausführung und Anwendung gebracht werden soll, und welche Instruktionen sie dieserhalb ihren Behörden geben sollen, damit ein einheitliches Vorgehen der Einzelstaaten garantiert wird. Der Bundesrat stellt also nur die Normen auf, während für deren Handhabung die Regierungen der Gliedstaaten bei ihren Behörden Sorge tragen. Dieses Verhältnis entspricht auch ganz der Natur der Reichsverfassung. Denn der Bundesrat bildet nicht die oberste Instanz für jede Landesbehörde und kann ihr deshalb nicht unmittelbar Dienstbefehle erteilen, er kann nur die Landesregierung auffordern, ihre Behörden zur Befolgung der von ihm beschlossenen Anordnungen anzuhalten. Hätte der Bundesrat hier ein unmittelbares Verordnungsrecht, so würde der Zweck dieser Vorschriften, bei Ausführung und Handhabung der Reichsgesetze ein planmäßiges Zusammenwirken der Gliedstaaten herbeizuführen, zwar erreicht, aber die Grenze zwischen Gliedstaat und Reich würde dadurch nicht überbrückt, sie würde fortgerissen, und der Gliedstaat sänke von einem Mitgliede zu einem einfachen Bestandteile des Reiches herab, indem die Befehlsgewalt über seine Behörden an das Reich überginge und von diesem ausgeübt würde. Hier würden die deutschen Einzelstaaten nicht ein „Minimum“ sondern einen wesentlichen Hauptteil ihrer Rechte an das Reich konzediert haben. [1])

---

[1]) Daß auf ein mittelbares Verordnungsrecht, gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV., aus dem Wortlaute dieses Artikels und aus den Bestimmungen des Zollvereinsvertrages zu schließen ist, hat Hänel, Staatsrecht I S 290 f. darzutun versucht.

Die Bestimmungen des Art. 7 Z. 2 lassen also nur auf ein mittelbares Verordnungsrecht des Bundesrates schließen. Es bildet demnach die Regel, daß die vom Bundesrate beschlossenen Verwaltungsvorschriften sich zunächst an die Regierungen der Einzelstaaten richten, welche deren Ausführung dadurch bewirken, daß sie ihre Behörden mit den erforderlichen Verfügungen versehen.[1]) Ihre Rechtswirksamkeit und verbindliche Kraft erhalten diese Anordnungen den einzelstaatlichen Behörden und Beamten gegenüber nicht von Reichs wegen, sondern durch die Autorität der Landesregierungen.

Arndt sucht den Beweis zu liefern,[2]) daß das auf Art. 7 Ziff. 2 RV. sich stützende Verordnungsrecht des Bundesrates ein unmittelbares sei. Die Schlüssigkeit seiner Beweisführung wird aber dadurch bedingt, daß er, seiner Theorie entsprechend, unter Verwaltungsvorschriften auch rechtssatzschaffende Anordnungen versteht. Ein Eingehen auf die einzelnen Beweispunkte kann deshalb hier unterbleiben. Jedenfalls erkennt aber Arndt an, und daran liegt uns hier, daß der Bundesrat Verwaltungsvorschriften, in dem Sinne von Anordnungen, welche keine Rechtssätze enthalten können und für die Verwaltung bestimmt sind, nicht mit unmittelbarer Wirksamkeit zu erlassen vermag, „da er keine Dienstbefehle an die Landesbehörden erteilen kann".[3])

Wenn auch die Verordnungsgewalt der Einzelstaaten durch die vom Bundesrate beschlossenen Verwaltungsvorschriften beschränkt wird, so geht doch diese Beschränkung nicht so weit, daß die Landesregierungen nicht auch ihrerseits Vorschriften bezüglich der vom Bundesrate geregelten Angelegenheiten erlassen dürften. Der Bundesrat hat nur über die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu beschließen. Den Einzelstaaten aber verbleibt das Recht, im Anschluß an diese Festsetzungen weitere zweckentsprechende Verwaltungsvorschriften zu erlassen.[4]) Sie dürfen ihrerseits speziellen, den örtlichen Verhältnissen, dem bestimmten Geschäftsbetriebe der Einzelbehörde und dergleichen

[1]) Laband, Staatsrecht II S. 194; Hänel, Staatsrecht I S. 292.
[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 86 ff.
[3]) Arndt, Verf. d. D. R. S. 124; Staatsrecht S. 201.
[4]) vgl. Seydel, Annalen v. 1874 S. 1143 ff.

Umständen entsprechende Anordnungen treffen. In dieser Weise hat z. B. das preußische Finanzministerium, anschließend an die vom Bundesrate zur Ausführung des Brausteuergesetzes vom 31. 5. 1872 getroffenen Bestimmungen weitere Erläuterungen im November 1872 und im Mai 1875 erlassen. Dabei besteht jedoch die Voraussetzung, daß, wenn der Bundesrat eine Ausführungsverordnung aufgestellt hat, die von den Einzelregierungen erlassenen Verwaltungsvorschriften den bundesratlichen Anweisungen nicht widersprechen dürfen.

§ 20.

Die das Recht des Bundesrates einschränkenden Bestimmungen des Art. 7 Z. 2.

Die Befugnis zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften ist dem Bundesrate nicht in vollem Umfange eingeräumt. Art. 7 Z. 2 RV. hat dieses Recht vielmehr in mancher Beziehung modifiziert.

Der Bundesrat ist nur berechtigt, über die zur „Ausführung" der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften zu beschließen,[1]) d. h. die von ihm aus ergehenden Instruktionen müssen sich sachlich und zeitlich an ein bereits bestehendes Reichsgesetz anschließen. Die Bezeichnung „Ausführung" von Gesetzesvorschriften[2]) kann nur den Sinn haben von Entwicklung, Entfaltung, Detaillierung derselben, so daß das Gesetz nur die allgemeinen, leitenden Gesichtspunkte, nur die Grundzüge festsetzt, welche die Absicht und den Zweck, den der Gesetzgeber durch das Gesetz verwirklichen will, im allgemeinen kennzeichnen, während die Ausführungsverordnungen dann die Detailvorschriften geben sollen. Diese Bedeutung darf man dem Worte „Ausführung" in Art. 7 Z. 2 RV. nicht beilegen. Denn Ausführungsverordnungen in diesem Sinne sind Ergänzungsvorschriften und enthalten Rechtssätze.

---

[1]) Hänel, Staatsrecht I S. 279ff.
[2]) Laband, Staatsrecht II S. 81.

Andrerseits kann das Wort „Ausführung“ auch soviel bedeuten wie Handhabung, Anwendung, Verwirklichung, Vollziehung. Dann stellt das Gesetz selbst die Rechtsregeln auf, und die Ausführungsverordnung enthält nur diejenigen Anweisungen, welche anzeigen, wie von diesen Regeln Gebrauch gemacht, wie sie gehandhabt werden sollen. Das ist, wie wir im Laufe unserer Abhandlung gesehen haben, der Sinn, der für die Auslegung des Wortes „Ausführung“ in Art. 7 Ziff. 2 RV. zutrifft, und nur zur Beschlußfassung über solche Vorschriften hat der Bundesrat ermächtigt werden sollen.

Aber diese Vorschriften darf er nur erlassen, soweit sie „erforderlich“ sind. In Art. 37 Z. 2 der Norddeutschen Bundesverfassung stand an Stelle des Ausdruckes „erforderlichen“ das Wort „dienenden“. Diese Änderung wird wohl kaum auf Willkürlichkeit beruhen. Der Begriff „dienenden“ ist jedenfalls umfassender. Denn alle zur Ausführung eines Gesetzes „dienenden“ Vorschriften brauchen noch nicht hierfür „erforderlich“ zu sein, während alle „erforderlichen“ Maßnahmen zugleich auch für die Ausführung „dienlich“ sind. Zwei Voraussetzungen sind es, welche eine Maßregel zur Ausführung eines Gesetzes als erforderlich erscheinen lassen, nämlich: 1. „wenn die erkennbare Absicht des auszuführenden Gesetzes dahin geht, daß seine Anordnungen unmittelbar ohne Dazwischentreten eines weiteren gesetzgeberischen Aktes Geltung haben und darum den ihrem Inhalt entsprechenden praktischen Erfolg erzielen wollen, 2. wenn aber die Verwirklichung dieser Absicht durch die Bewerkstelligung einer Einrichtung oder durch den Erlaß einer anderweitigen Anordnung bedingt ist.“ [1]) Der Bundesrat darf daher nicht nach einseitigem freien Ermessen Vollzugsvorschriften aufstellen, wofern sie nur zur Durchführung des Gesetzes geeignet, angebracht, nützlich oder zweckmäßig erscheinen, sondern er ist nur berechtigt, solche Anordnungen zu treffen, welche für die Handhabung der Gesetzesregeln notwendig sind, und ohne welche deren Anwendung nicht in zweckentsprechender Weise erfolgen kann. Jede seiner Ausführungsmaßregeln muß „in ihrer konkreten Ge-

[1]) Hänel, Staatsrecht I S. 279.

staltung die Annahme rechtfertigen, daß sie von dem Gesetze selbst gewollt sei, weil das Gesetz ohne die Absicht, zu derselben zu ermächtigen, mit sich selbst in Widerspruch treten würde."

Da es bei den mannigfaltigen und zahlreichen, mit vielen Paragraphen ausgestatteten Gesetzen oft schwer zu bestimmen ist, wo im einzelnen Falle und in welchem Umfange eine Ausführungsverordnung erforderlich und vom Gesetze gewollt ist, so bringt der Gesetzgeber meistens im Gesetzestexte zum Ausdruck, an welchen Stellen er eine Vollzugsbestimmung für notwendig erachtet. Er gibt an, daß hier eine Ausführungsvorschrift zu erlassen ist, welche der Bundesrat aufstellt. Selbstverständlich ist dieser Hinweis kein Erfordernis für die Gültigkeit des Bundesratsbeschlusses. Denn auch wo er unterlassen wurde, ist der Bundesrat ipso iure, falls es offenkundig, daß eine Verwaltungsvorschrift erforderlich ist, gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV. zu deren Erlaß befugt. Es wird durch die Kundgabe des Gesetzgebers nicht ausgedrückt, daß der Bundesrat nur in den besonders angegebenen Fällen von seinem Rechte Gebrauch machen könne. Er darf vielmehr auch über den im Gesetz enthaltenen Hinweis hinausgehen und noch an anderen Stellen Ausführungsvorschriften erlassen, wenn die Notwendigkeit dafür vorliegt.

Des weiteren erstreckt sich die Befugnis des Bundesrates nur auf den Erlaß der „allgemeinen" Verwaltungsvorschriften.[1]) Hierdurch soll ein Doppeltes hervorgehoben werden. Zunächst wird damit angedeutet, daß der Bundesrat nicht über individuelle, zur Erledigung spezieller Verwaltungsgeschäfte dienende Vorschriften Beschlüsse fassen, daß er keine den bestimmten Verhältnissen, dem konkreten Falle angemessene Maßregeln treffen kann. In diesem Sinne bilden die allgemeinen Verwaltungsvorschriften den Gegensatz zu den Verfügungen im Einzelfalle. Da dieser Gegensatz an sich schon durch das Wort „Verwaltungsvorschrift" charakterisiert wird, findet er durch den Zusatz „allgemeine" nur eine schärfere Hervorhebung.

---

[1]) Laband, Staatsrecht I S. 234, III S. 199, IV 422f.; Hänel, Staatsrecht I S. 288f.; Arndt, Staatsrecht S. 202, Verordnungsrecht S. 92; Seydel, Bayer. Staatsrecht II S. 344.

In erster Linie wurde aber die Bezeichnung „allgemeine“ Verwaltungsvorschriften aus einem anderen Grunde gewählt. Man wollte nämlich dadurch zum Ausdruck bringen, daß der Bundesrat nur diejenigen Anordnungen erlassen darf, welche notwendig sind, um die an die Anwendung und Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen sich anschließenden Verwaltungsmaßnahmen in allen Einzelstaaten auf den gleichen Fuß zu bringen. In seiner Beschlußfassung ist er demnach beschränkt auf solche Verwaltungsvorschriften, welche notwendig sind, um ein einheitliches, planmäßiges Zusammenwirken der Gliedstaaten zu erzielen. Nur soweit finanzielle, handelspolitische oder andere öffentliche Interessen eine Gleichmäßigkeit der Verwaltung fordern, ist eine für sämtliche Bundesglieder gemeinsame Instanz erforderlich. Deren Aufgaben erfüllt der Bundesrat durch den Erlaß seiner „allgemeinen“ Verwaltungsvorschriften.

Dieses Recht tritt aber dort nicht in vollem Umfange in Wirksamkeit, wo durch Reichsgesetz bei dem Erlaß einer erforderlichen Ausführungsvorschrift, soweit es mit den Interessen des Reiches und der anderen Gliedstaaten vereinbar ist, die Berücksichtigung eigentümlicher Verhältnisse in einem Einzelstaate vorgeschrieben oder gestattet wird.

Schließlich erleidet die Befugnis des Bundesrates noch eine Einschränkung durch die Worte: „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist“. Daraus geht hervor, daß das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Ausführungsvorschriften kein ausschließliches sondern nur ein vorgehendes ist. Es steht ihm nicht zu in allen Fällen, in denen es ihm durch Reichsgesetz ausdrücklich entzogen ist. Eine solche Ausnahme kann darin bestehen, daß die betr. Materie der Regelung durch Gesetz vorbehalten bleibt, oder daß der Erlaß von Verwaltungsvorschriften dem Kaiser, dem Reichskanzler, einer anderen Reichsbehörde oder den Einzelstaaten übertragen wird.[1]) Endlich kann das Recht des Bundesrates auch dadurch eingeschränkt werden, daß er bei der Beschlußfassung über Ausführungsanordnungen an

---

[1]) Laband, Staatsrecht II S. 193; Seydel in Annalen von 1874 S. 1143ff.

die Zustimmung des Reichstages oder eines anderen Organes gebunden wird.

§ 21.

Die Publikation der gemäß Art. 7 Ziff. 2 aufgestellten Verwaltungsvorschriften.

Aus der Natur der auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 RV. ergangenen Verwaltungsvorschriften ergibt sich, daß sie von seiten des Bundesrates keiner besonderen Publikationsform bedürfen,[1]) von der etwa ihre Gültigkeit abhängen könnte. Da sie Rechtsverbindlichkeiten gegenüber den Behörden und Beamten sowie den interessierten Untertanen der Einzelstaaten nicht von Reichs wegen sondern durch die Gliedstaaten erlangen, richtet sich die zu ihrem Inkrafttreten und zu ihrer Anwendung erforderliche Kundgabe oder Insinuation nach dem Landesrechte. Der Bundesrat hat nur die Pflicht, seine Beschlüsse den Einzelregierungen mitzuteilen, damit diese für deren weitere Mitteilung an die Landesbehörden Sorge tragen können. Auf welchem Wege sich der Bundesrat dieser Pflicht entledigt, steht in seinem Ermessen. Zunächst kann er sich zu diesem Zwecke der schriftlichen Zufertigung bedienen. Dieses geschieht, indem er durch ein amtliches Schreiben den gliedstaatlichen Regierungen seinen Beschluß bekannt gibt. Ausgefertigt wird ein derartiges Schreiben im Namen des Bundesrates vom Reichskanzler, der gemäß § 27 der revidierten Geschäftsordnung für den Bundesrat vom 26.4.1880 „die zur Ausführung der Beschlüsse des Bundesrates erforderlichen Verfügungen" zu treffen hat. Diese Art der Kundgabe kann aber ersetzt werden, wie das in den meisten Fällen geschieht, durch den Abdruck in einem zweckdienlichen Publikationsorgane, wofür ebenfalls der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrates zu sorgen hat. Welche von beiden Formen zur Anwendung gelangen soll, wird der Bundesrat, falls nicht durch

---

[1]) Georg Meyer, Staatsrecht S. 515, 540; Hänel, Staatsrecht I S. 292; Laband, Staatsrecht II S. 102, 193.

Gesetz ausdrücklich eine bestimmte Art der Veröffentlichung vorgeschrieben ist, nach dem Inhalt, dem Zweck und der Tragweite der Vorschriften bemessen. Ihre Verkündigungsform wird eine andere sein, je nachdem der Inhalt nur für Behörden und Beamten von Belang ist oder auch für gewisse Untertanen von Interesse sein kann. Sobald die Verwaltungsvorschrift ausschließlich die Tätigkeit der Behörden regelt, wird die Bekanntgabe durch Behändigung vorherrschend sein, zumal es sich hierbei oft um Anweisungen handeln kann, die der Kenntnisnahme durch das Publikum entzogen werden sollen. Wo eine solche Vorsicht nicht geboten erscheint, erfolgt die Bekanntmachung der bundesratlichen Beschlüsse in der Regel durch Einrücken in das Zentralblatt für das Deutsche Reich. Es bedarf wohl keines Hinweises darauf, daß eine derartige Veröffentlichung ihrer rechtlichen Natur nach ganz etwas anderes ist, als die Verkündung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung. Denn die Gültigkeit der Verwaltungsvorschrift wird durch die Art und Form ihrer Verkündigung nicht bedingt, sondern die Veröffentlichung trägt nur den Charakter einer tatsächlichen Bekanntgabe, sie hat einfach den Zweck, den Inhalt der Beschlüsse des Bundesrates wiederzugeben.

An Stelle des Zentralblattes für das Deutsche Reich oder neben ihm können auch andere geeignete Fachzeitschriften und Verordnungsblätter für einzelne Spezialzweige der Verwaltung zur Publikation der genannten Anordnungen dienen.[1])

Die Veröffentlichung im Zentralblatte wird hauptsächlich aus Bequemlichkeitsrücksichten erfolgen. Denn einmal wird dadurch der Bundesrat der Mühe überhoben, den ganzen Inhalt seiner Vorschriften jeder einzelnen Landesregierung besonders mitzuteilen, und andrerseits brauchen die Einzelstaaten dieses nicht bei ihren Behörden zu tun. Hier genügt es vielmehr, daß

---

[1]) Dieser Art der Bekanntmachung wird von seiten der Einzelstaaten und ihrer Behörden namentlich dort, wo die Kenntnisnahme von den Bestimmungen für gewisse Untertanen von Wichtigkeit ist, nachgeholfen durch Anschläge in den betr. Räumlichkeiten, Einrücken in Tageszeitungen usw. Der Bundesrat beschränkt sich auch in diesem Falle, wie angegeben, meist auf das Zentralblatt für das Deutsche Reich.

rates zur Ergänzung des § 242 des Strafgesetzbuches ergehen können. Dem stände der Ausdruck „Verwaltungs"vorschrift nicht im Wege. Denn die Vorschrift würde ja „nicht von der Gesetzgebung" erlassen sein.

Im Sinne der Theorie Arndts ausgelegt könnte Art. 7 Ziff. 2 dazu mißbraucht werden, die Form des Gesetzes zu umgehen und die Mitwirkung des Reichstages bei der Gesetzgebung völlig auszuschalten. In allen Fällen, in denen sich der Reichstag etwaigen Gesetzesvorlagen des Bundesrates gegenüber ablehnend verhielte, könnte der Bundesrat leicht einen Modus finden, um seinen Willen auf dem Wege der Verordnung durchzusetzen. Er brauchte sich nur auf einen für seinen Zweck passenden Paragraphen irgend eines Gesetzes oder auf einen bestimmten Artikel der Reichsverfassung zu stützen und seine Verordnung dann als zur Ausführung desselben erlassen zu bezeichnen. Das Verordnungsrecht in dieser Weise angewandt, würde als Mittel zur Umgehung des Art. 5 RV. dienen können.

Nach der Theorie Arndts würde man zu der Schlußfolgerung berechtigt sein, daß alle der Gesetzgebungskompetenz des Reiches unterliegenden Angelegenheiten statt auf dem Wege der Gesetzgebung ebensogut auf dem der Verordnung geregelt werden könnten, und zwar ganz nach dem Ermessen des Bundesrates. Nur müßte dieser dann seinen Anordnungen äußerlich die Form von Ausführungsvorschriften geben und sich dabei auf irgend einen Artikel der Reichsverfassung beziehen.

Weiterhin würde bei der genannten Auslegung und Handhabung des Art. 7 Ziff. 2 RV. die Stellung der Regierungen der Einzelstaaten erschüttert. Denn nach der Lehre Arndts könnte der Bundesrat den Behörden und Untertanen der Gliedstaaten auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 unmittelbar die mannigfachsten Rechtsbefehle erteilen. Er könnte den Beamten bezüglich aller der Kompetenz des Reiches zugewiesenen Angelegenheiten in jedem einzelnen Falle ihre Tätigkeit vorzeichnen und könnte den Untertanen bei Gründung und Durchführung eines Gewerbebetriebes, bei der Ausübung von Handelsgeschäften und bei allen ihren sonstigen Handlungen, für welche ihnen durch Reichsgesetze bestimmte Wege vorgeschrieben sind, in Ausführung

dieser Gesetze durch Aufstellen von Rechtsnormen alle möglichen Vorschriften machen, wofern er diese als Ausführungsvorschriften hinstellte. Bei diesem Vorgehen müßte der Bundesrat nur alle Gliedstaaten, deren Behörden und Untertanen, mit dem gleichen Maße messen. Denn er dürfte nur „allgemeine", d. h. nach der Theorie Arndts „die in allen Staaten gültigen" Ausführungsverordnungen erlassen, und es wäre ihm also nur verwehrt, Rechtsverordnungen aufzustellen, die bloß „spezielle Ausführungsnormen für ein einzelnes Bundesglied"[1]) enthielten. Die Autorität der einzelnen Landesregierungen würde demnach völlig untergraben, und sie wären nur dem Namen nach Herrscher in ihren Ländern. Denn der Bundesrat hätte statt ihrer die oberste Gewalt in Händen.

Das möge genügen, um auf die Resultate hinzuweisen, zu welchen gegebenenfalls die Bestimmungen des Art. 7 Ziff. 2 führen könnten, wenn sie die ihnen von Arndt beigelegte Bedeutung hätten.

Wie verhält sich nun die Praxis des Bundesrates der Arndtschen Theorie gegenüber?

Wenn wir uns hier noch einmal alle die verschiedenen von uns einer näheren Prüfung unterzogenen Verwaltungsgebiete vergegenwärtigen, auf denen der Bundesrat von seinem ihm durch Art. 7 Ziff. 2 RV. zugesprochenen Rechte Gebrauch gemacht hat, so gelangen wir zu dem Schluß, daß die Lehre Arndts in der Praxis keinen Anklang gefunden hat. Denn alle bundesratlichen Vorschriften, welche sich unter ausdrücklicher Berufung oder ohne eine solche stillschweigend auf Art. 7 Ziff. 2 stützen und nur in diesem Artikel ihre rechtliche Begründung finden, enthalten an keiner Stelle irgendwelche Rechtsregeln. Als Beispiel sei hier nur angeführt die vom Bundesrate erlassene Bekanntmachung betreffend die einheitliche Bezeichnung der Fahrwasser und Untiefen in den deutschen Küstengewässern vom 31. 7. 1887 (RGBl. S. 387). Diese Bestimmungen enthalten nur Anweisungen an die Behörden und sind somit lediglich Verwaltungsvorschriften. Für die Zuständigkeit zu ihrem Erlaß

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 92; Staatsrecht S. 202.

beruft sich der Bundesrat ausdrücklich auf Art. 7 Ziff. 2 RV.; ferner sei noch erwähnt die Bekanntmachung des Bundesrates vom 16. 11. 1892 (Ztbl. S. 671) zur Ausführung von § 27 des Gesetzes über die eingeschriebenen Hilfskassen vom 7. 4. 1876 resp. 1. 6. 1884. Auch hierbei ergibt sich die Zuständigkeit des Bundesrates allein aus Art. 7 Ziff. 2 RV., da in § 27 des Gesetzes der Bundesrat gar nicht erwähnt ist. Hierher gehören auch alle die Ausführungsvorschriften zu den Zoll- und Steuergesetzen usw., welche nur auf Grund des Art. 7 Z. 2, wie wir gesehen, Rechtswirksamkeit erlangten. Denn die ausdrückliche Erwähnung des Bundesrates in den einzelnen Gesetzesparagraphen zeigt nur an, daß an diesen Stellen eine Vollzugsverordnung erlassen werden soll und wird, sie will dem Bundesrate aber keine ihm sonst etwa nicht zustehende Befugnis übertragen.

In manchen Gesetzen kann ein solcher Hinweis jedoch auch noch einen anderen Zweck verfolgen. Da es in manchen Fällen zweifelhaft sein kann und nicht ohne genauere Prüfung zu entscheiden ist, ob eine in die Ausführungsbestimmungen aufzunehmende Vorschrift Rechtssätze enthalte, so hat man in diesen Gesetzen, um alle Bedenken zu zerstreuen, ausdrücklich festgesetzt, daß der Bundesrat über die betr. Anordnung beschließen solle.[1]) Ergibt sich dann später, daß die vom Bundesrate beschlossene Vollzugsbestimmung eine einfache Verwaltungsvorschrift darstellt, so hat die besondere Ermächtigung keine weitere Bedeutung, als daß sie dem Bundesrate vorschreibt, hier eine Verwaltungsvorschrift zu beschließen, zu deren Festsetzung er ohnehin schon nach Art. 7 Z. 2 berechtigt war. Ist die betr. Anordnung des Bundesrates aber eine Rechtsvorschrift, die für das Gesetz, zu dessen Vollzuge sie dienen soll, eine Ausnahme- oder Ergänzungsbestimmung festsetzt, so gründet sich seine Zuständigkeit einzig und allein auf die besondere Ermächtigung, keinesfalls aber auf Art. 7 Z. 2 RV. Für den hier angeführten Fall könnte z. B. in Betracht kommen § 2 des Zuckersteuergesetzes vom 9. 7. 1887, welcher bestimmt: „Der Bundesrat ist

---

[1]) vgl. dazu: Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung S. 93; Laband, Staatsrecht II S. 88.

ermächtigt, sonst steuerfreie Abläufe der Zuckerfabrikation mit der vollen oder einer mäßigen Verbrauchsabgabe zu belegen und die zur Sicherung der Abgabe erforderlichen Anordnungen, insbesondere wegen Ausdehnung der Steuerkontrolle auf die Syrupraffinerien zu treffen"; ferner § 27 des Tabaksteuergesetzes: „Die Verwendung von Tabaksurrogaten bei der Herstellung von Tabakfabrikaten ist verboten. Ausnahmen hiervon kann der Bundesrat gestatten und dabei über die nötigen Kontrollen, sowie über die bei der Verwendung von Surrogaten zu entrichten-Abgaben Bestimmung treffen". Wenn man die infolge dieser Bestimmungen erlassenen Anordnungen des Bundesrates nicht als Vollzugsvorschriften im Sinne des Art. 7 Z. 2 auffassen, sondern in ihnen Ergänzungen der betr. Gesetze erblicken will,[1]) so würde die Rechtmäßigkeit der bundesratlichen Beschlußfassung durch die ausdrückliche Ermächtigung der betr. Gesetze gedeckt.

Der Bundesrat ist sich in allen in Betracht kommenden Fällen klar bewußt gewesen, daß er gemäß Art. 7 Z. 2 RV. nur über allgemeine Verwaltungsvorschriften d. h. über solche Vorschriften beschließen darf, welche keine Rechtssätze enthalten, und hat diese Grenze nirgends überschritten, wo er auf Grund dieses Artikels eine Anordnung getroffen hat.

Alle rechtssatzschaffenden Verordnungen des Bundesrates beruhen dagegen auf besonderen gesetzlichen Delegationen, auf welche auch regelmäßig bei ihrem Erlaß verwiesen wird.

§ 23.

Ergebnisse.

Wenn wir die Resultate und Schlußfolgerungen aus unseren Untersuchungen und Erörterungen noch einmal kurz zusammenfassen, so kommen wir zu folgendem Ergebnis:

Unter dem Ausdrucke „Verwaltungsvorschriften" können in Art. 7 Z. 2 RV. nur solche Anordnungen verstanden werden,

---

[1]) Hänel, Staatsrecht I S. 296 Note 2.

welche keine Rechtsregeln enthalten, und welche ihre verbindliche Kraft aus besonderen Gewaltverhältnissen herleiten, in welchen die von ihnen Betroffenen sich befinden. Dem Bundesrate wird durch diesen Artikel kein Rechtsverordnungsrecht übertragen. Seine Befugnis besteht vielmehr darin, soweit nicht das Gesetz zu diesem Zwecke im einzelnen Falle ein anderes Organ auswählt, den Regierungen der Gliedstaaten bestimmte von ihm beschlossene Anweisungen zur Vollziehung und Handhabung von Reichsgesetzen zu erteilen. Diese Befugnis reicht aber nur so weit, als die Beschlüsse des Bundesrates notwendig sind, um im Interesse des Reiches ein planmäßiges und einheitliches Zusammenwirken der Einzelstaaten herbeizuführen und zu garantieren.

Rechtsverordnungen kann der Bundesrat nur auf Grund ausdrücklicher, für jeden besonderen Fall erteilter gesetzlicher Ermächtigung erlassen. Alle diejenigen Theorien, welche ein solches Recht aus der Bestimmung des Art. 7 Z. 2 RV. als Regel zu folgern suchen, können daher nicht als richtig anerkannt werden, was durch die Praxis bestätigt wird. Denn in keinem Falle hat der Bundesrat in Ausübung der ihm durch Art. 7 Z. 2 gewährten Befugnis rechtssatzmäßige Anordnungen beschlossen. Rechtsverordnungen hat er stets nur dann gültig erlassen, wenn er hierzu besonders ermächtigt wurde.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.